Félix Jiménez

Otra ruta de desarrollo para el Perú

Crítica del neoliberalismo y propuesta de transformación republicana



Otra Mirada

OTRA RUTA DE DESARROLLO PARA EL PERÚ

Crítica del neoliberalismo y propuesta de transformación republicana

Félix Jiménez

OTRA RUTA DE DESARROLLO PARA EL PERÚ

Crítica del neoliberalismo y propuesta de transformación republicana

Otra Mirada

ISBN: 978-612-45630-5-8
Hecho el Depósito Legal en la
Biblioteca Nacional del Perú Nº 2016-05958

Fotografías: Andina. Agencia Peruana de Noticias.

Impreso en el Perú
Lima, mayo de 2016
Primera edición
Tiraje: 1 000 ejemplares

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

«Las ideas y el conocimiento, el arte, la hospitalidad, los viajes, estas son las cosas que deberían, por su naturaleza, ser internacionales. Pero dejad que los artículos sean hechos en casa, siempre que sea razonable y convenientemente posible; y sobre todo, dejad que las finanzas sean antes que nada nacionales.»

John Maynard Keynes, 1933

«Es el Estado, más bien que el individuo, quien necesita cambiar su criterio; es el concebir al Canciller del Tesoro como un gerente de una especie de sociedad anónima, lo que hay que descartar. Ahora bien si las funciones y propósitos del Estado deben ser ampliados de esa manera, la decisión sobre qué se producirá en la nación y qué debe ser cambiado con el exterior, debe permanecer muy alto entre los objetos de la política.»

John Maynard Keynes, 1933

« (...) el capital se forma no por la propensión a ahorrar, sino como respuesta a la demanda resultante del consumo actual y el probable.»

John Maynard Keynes, 1936

«En los países en desarrollo actuales, la mayor parte del exceso de mano de obra es absorbido por los servicios no comercializables que funcionan con un nivel de productividad muy bajo, en actividades como, por ejemplo, el comercio al por menor y las tareas domésticas.»

Dani Rodrik, 2014

«Hay corrupción cuando los gobernantes no obedecen ellos mismos las reglas que exigen e imponen a los gobernados, y cuando los gobernados no condenan moralmente esas conductas sino que buscan ansiosamente los medios para también ellos, poder llevarlas a cabo de manera impune. La corrupción es, por consiguiente, un estadio social en el que la sociedad en su conjunto (gobernantes y gobernados), desconocen las pautas de conducta moral que se proclaman como imperantes, y se vinculan, más o menos vergonzosamente, a otras reglas que forman parte de una moralidad nueva, al menos por el momento públicamente inconfesable.»

Eloy García, 2012

«La creencia en la libertad como no dominación y como autogobierno; la defensa de ciudadanos virtuosos y políticamente activos; el reclamo de un gobierno y un Estado que se comprometa activamente a generar y mantener las condiciones político-institucionales y la independencia de las personas, como condiciones necesarias para la generación de ciudadanos comprometidos con los intereses públicos; y la defensa de la premisa según la cual el carácter moral de los individuos resulta una cuestión de interés público y no privado, entre otras, son consideraciones que (ayudan) a reconocer los engranajes fundamentales del republicanismo, y le ofrecen un cimiento sólido en el debate contemporáneo.»

Andrés Hernández, 2002

A mis padres Félix (†) y María (†)
con el cariño y la admiración de todos los días

A Carlota
y a mis hijos Ricardo, Gabriel y María
con alegría y esperanza

CONTENIDO

PARTE II
DEL NEOLIBERALISMO HACIA UN NUEVO MODELO ECONÓMICO

Parte III
INSTITUCIONES Y MERCADO EN EL NEOLIBERALISMO Y EL REPUBLICANISMO

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS PRINCIPALES

AEC	Arancel Externo Común
AFP	Administradora(s) de Fondos de Pensiones
Agrobanco	Banco Agropecuario del Perú
APEF	Asociación Peruana de Finanzas
APP	Asociación Público Privada
APRA	Alianza Popular Revolucionaria Americana
Asbanc	Asociación de Bancos del Perú
ATPDEA	Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act
BCRP	Banco Central de Reserva del Perú
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BVL	Bolsa de Valores de Lima
CADE	Conferencia Anual de Ejecutivos
Cavali	Registro Central de Valores y Liquidaciones del Perú
CEMEX	Cementos Mexicanos
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CIES	Consorcio de Investigación Económica y Social
CNM	Consejo Nacional de la Magistratura
COFIDE	Banco de Desarrollo del Perú
CONCYTEC	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología / Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología e Innovación Tecnológica
CONFIEP	Confederación nacional de instituciones empresariales privadas
CTS	Compensación por tiempo de servicios
EDEGEL	Empresa de Generación Eléctrica de Lima
Edpyme	Entidad de Desarrollo de Pequeña y Microempresas
EIA	Estudios de Impacto Ambiental
ENAP	Empresa Nacional del Petróleo (Chile)
ESAN	Escuela Superior de Administración de Negocios, hoy Universidad ESAN
EsSalud	Seguro Social de Salud del Perú
FED	Sistema de Reserva Federal (Estados Unidos)
FITEL	Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (Perú)
FMI	Fondo Monetario Internacional
Gosplán	Comité Estatal de Planificación de la Unión Soviética (abreviatura en ruso)
IBF	Inversión bruta fija
ICOR	Ratio incremental capital-producto (sigla en inglés)
IED	Inversión extranjera directa
IGV	Impuesto General a las Ventas

Indecopi	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática (Perú)
ISC	Impuesto Selectivo al Consumo de Combustibles.
ISI	Industrialización por sustitución de importaciones
LGT	La Gran Transformación - Plan de gobierno 2011-2016
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas (Perú)
MMM	Marco Macroeconómico Multianual
MTC	Ministerio de Transporte y Comunicaciones (Perú)
MTPE	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (Perú)
Mypes	Micro y pequeña empresas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OM	Organismos multilaterales
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONPE	Oficina Nacional de Procesos Electorales (Perú)
PBI	Producto bruto interno
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros (Perú)
PEA	Población económicamente activa
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PIA	Presupuesto Institucional de Apertura
PNDP	Plan Nacional de Diversificación Productiva
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Procapitales	Asociación de Empresas Promotoras del Mercado de Capitales (Perú)
ProInversión	Agencia de Promoción de la Inversión Privada (Perú)
PTF	Productividad total de los factores
PUCP	Pontificia Universidad Católica del Perú
Pymes	Pequeña y mediana empresas
SBS	Superintendencia de Banca, Seguros y AFP
SERPAR	Servicios de Parques de Lima
SNI	Sociedad Nacional de Industrias
SOAT	Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (Perú)
TLC	Tratado de libre comercio
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, siglas en inglés)
TPP	Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (también conocido como TPP por sus siglas en inglés)
UNO	Unión Nacional Odriísta
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

PRÓLOGO

Este libro contiene los artículos publicados por Félix Jiménez en los últimos años sobre temas de teoría y de política, orientados a la construcción de una nueva propuesta de desarrollo para nuestro país. En el libro se trata la relación Estado-Mercado en la ciencia económica, el contenido y límites del modelo neoliberal, y luego se formula una estrategia de desarrollo basada en la creación de mercados internos y en la expansión de los que ya existen, para —según nos dice él mismo— culminar la construcción de la Nación. La estrategia incluye una propuesta republicana de fortalecimiento de la democracia, con una reforma política e institucional.

Félix le ha dado carácter y fuerza a la idea de emprender un nuevo camino para integrar el país social y económicamente, disminuir las desigualdades y lograr la prosperidad de la mayoría de peruanos. Hace énfasis en la recuperación del principio de la democracia (la soberanía de la comunidad de ciudadanos), en la libertad fundada en la ausencia de dominación, en la defensa del ciudadano virtuoso, y, sobre todo, en «los valores morales» que —como menciona George Lakoff en el prólogo de su libro *No pienses en un Elefante*— debe ser un factor de unidad de todos los progresistas y demócratas.

Para que la democracia triunfe en el futuro se tiene que ofrecer al país un compromiso y una visión moral clara, poniendo en práctica una nueva manera de hacer política, con reglas que respeten y obedezcan gobernantes y gobernados. Afirmando nuestra diversidad, sobre todo cultural, debemos ser capaces de construir una amplia alianza que privilegie los intereses y aspiraciones de la mayoría de los ciudadanos de nuestra nación, integrando definitivamente a los peruanos del interior del país.

Estando en el siglo XXI y debido a la incesante globalización, el autor, luego de una crítica a la institucionalidad del neoliberalismo, nos propone la ruta democrática del republicanismo para afrontar el futuro con optimismo y dejar a las nuevas generaciones una patria libre, justa, democrática y solidaria. Este es el objetivo que compartimos con Félix.

Salomón Lerner Ghitis
Lima, mayo de 2016

INTRODUCCIÓN

Este libro es una compilación temática de mis artículos publicados en diversos periódicos y revistas durante las últimas décadas. Pretende contribuir a la discusión sobre los elementos que deberían constituir una propuesta económica y política nueva para que nuestro país encuentre finalmente la ruta hacia el desarrollo con soberanía, equidad y democracia. Veinticinco años de neoliberalismo no han resuelto los problemas fundamentales de la economía ni han servido para consolidar la democracia.

El largo estancamiento de la demanda externa y la consecuente desaceleración de los precios de los minerales que siguieron a la crisis internacional de 2007-2008 han puesto en evidencia el agotamiento o insostenibilidad del modelo neoliberal. Además, la generalización de la corrupción y del extractivismo político en el ejercicio de la función pública y en las instituciones del Estado constitucional democrático, han convertido a los partidos en clubes clientelares y a los poderes del Estado en lugares de usufructo privado de las élites políticas y económicas. La concurrencia del desenvolvimiento de ambos procesos ha configurado una «coyuntura crítica»[1] que puede desencadenar cambios drásticos, en la economía y en la política, durante y después del actual proceso electoral.

El país se encuentra entonces en un momento histórico decisivo, aunque esta no es la primera vez que el neoliberalismo enfrenta una dificultad de envergadura para reproducirse. La crisis asiática y rusa de los años 1998-1999, provocó quiebras bancarias y una recesión económica que duró hasta los años 2001-2002. Si bien se abandonó la dictadura fujimorista y se inició el tránsito hacia la democracia, este no estuvo acompañado del cambio del modelo económico. El consenso anti-dictatorial no fue simultáneamente un consenso anti-neoliberal. Proliferaron los constructores del segundo piso del fujimorismo económico, y los movimientos sociales y políticos no tenían un discurso

1 De acuerdo con David y Ruth Collier (1991) la «coyuntura crítica» es un momento histórico de cambio político significativo. La dirección del cambio que se configura en esta coyuntura se abre paso como una nueva expresión política o le «da forma a la política de los años venideros» (1991: 27).

generalizado contra las reformas y políticas neoliberales. A diferencia, entonces, de este primer episodio crítico que atravesó el neoliberalismo en nuestro país, el actual tiene como uno de sus elementos cruciales el masivo rechazo del pueblo (en especial de los jóvenes) al modelo económico neoliberal y a los recortes de derechos laborales que le son consustanciales. Las propuestas de cambio de este modelo económico expuestas al país desde la primera crisis que atravesó a fines de los noventa, fueron adquiriendo expresión política decisiva desde que Ollanta Humala traicionara La Gran Transformación.

Ciertamente no hay seguridad de que el desenlace de la «coyuntura crítica» sea a favor de la transformación del modelo económico; las oligarquías económicas y políticas pueden aprovechar el actual proceso electoral para asegurar su continuidad en el poder. Esta repetición de la historia estaría cargada de intensos conflictos económicos, sociales y políticos. Pero un desenlace de signo contrario también es posible; sería el inicio de una ruta transformadora no exenta de dificultades. De allí que es importante poner en discusión la orientación de las transformaciones necesarias en la economía y en la política.

Por el lado de la economía, hay restricciones estructurales que impiden reactivar y sostener el crecimiento en el actual contexto internacional. Las políticas neoliberales no resolvieron los grandes problemas del país: a) la desigualdad y pobreza (la multidimensional más que la monetaria) y, por consiguiente, la insuficiencia de empleos e ingresos decentes; b) las débiles o inexistentes relaciones sectoriales y espaciales que hacen difícil crear nuevos mercados internos o expandir los ya existentes; y, c) un estilo de crecimiento liderado por la producción primaria que tiene reducidos efectos sobre el empleo y los ingresos, y por los sectores no transables donde se concentra el empleo de baja calificación y productividad.

No hay consenso sobre una propuesta integral de políticas, de corto y largo plazos, para enfrentar estos problemas y sostener la tasa de crecimiento económico. Hay que pasar del énfasis en el papel de la inversión extranjera, al desarrollo y liderazgo de la inversión privada nacional; del énfasis en un estilo de crecimiento liderado por el sector primario exportador, construcción y no transables, a un estilo de crecimiento liderado por la agricultura y la industria; y, por lo tanto, pasar del énfasis en el mercado externo como motor del crecimiento, a la creación y expansión de los mercados internos para integrar el país y endogenizar el crecimiento económico.

Desde que se introdujeron las políticas neoliberales en el país, la inversión privada nacional como porcentaje del PBI (llamado también coeficiente de inversión privada nacional) alcanzó un promedio de 12.2 % en el período 1990-2014 y un máximo de solo 15 % en los años 2010-2014. El porcentaje que se registró en los años 1980-1984 fue de 16.3 %. En la historia económica de nuestro país se han registrado hipos de coeficientes de la inversión privada total (nacional y extranjera) originados fundamentalmente por las alzas intermitentes de la inversión extranjera, después de las cuales vuelven a sus bajos niveles promedio consistentes con la persistencia de los problemas estructurales mencionados anteriormente. Por ejemplo, los coeficientes de inversión privada total aumentaron en los años 1995-1999 y 2005-2014 solo porque aumentaron los pesos de la inversión extranjera. Así, en los períodos 1995-1999, 2005-2009 y 2010-2014 se registraron coeficientes de inversión privada total de 16.8 %, 16.6 % y 20 % del PBI porque la inversión extranjera aumentó hasta alcanzar el 4.4 %, 4.7 % y 5 % del PBI, respectivamente. Como se sabe, la inversión extranjera se dirige fundamentalmente a la producción y exportación de materias primas y sigue al auge de la demanda externa y al alza de los términos de intercambio.

La consecuencia del relativo estancamiento de la inversión privada nacional como porcentaje del PBI fue el relativo rezago del crecimiento de la capacidad productiva per cápita en relación al ritmo de crecimiento de la fuerza laboral y, por lo tanto, la expansión de los sectores terciarios (comercio y servicios) caracterizados por la presencia de trabajadores de baja calificación y productividad. Tal como se explica en este libro «el cambio estructural provocado por el extractivismo neoliberal fue, entonces, regresivo: en lugar de desarrollar la industria, y de diversificar y modernizar el aparato productivo, provocó la expansión de los sectores terciarios de baja productividad y que absorbieron los excedentes de trabajo». Hay que señalar además que el neoliberalismo promotor del capital transnacional le hizo perder soberanía al Estado mediante la firma de tratados internacionales como los TLC y el TPP. Y junto a la pérdida de soberanía hay una continua descapitalización del país: las utilidades repatriadas entre los años 2003 y 2013 ascendieron a US$ 82 683 millones y la Inversión Extranjera directa a solo US$ 65 160 millones.

¿Qué hay que hacer para superar estos problemas estructurales y lograr el desarrollo del país? La Parte II de este libro está dedicada a responder esta pregunta. Previamente en los capítulos I y II de la Parte I se discute la relación

Estado-Mercado en la teoría económica y en la ideología neoliberal, y los conceptos teóricos de modelo económico y modelo económico neoliberal. Esta discusión previa es fundamental para situar ideológica y teóricamente la propuesta de transformación hacia un nuevo modelo económico y político.

La Parte II tiene tres capítulos (III, IV y V). En el Capítulo III se discuten los problemas y efectos estructurales del patrón de crecimiento neoliberal. El mensaje central de este capítulo es que el Estado pierde soberanía en las decisiones de política económica y que la desregulación de los mercados produce un cambio estructural que perjudica a la industria y a la agricultura, y favorece la penetración masiva de importaciones. Entre 1974 y 1975, cuando se hablaba del apogeo de una industria adicta a dólares e importaciones, el valor total de los bienes de consumo duradero, insumos y bienes de capital importados representaban solo el 55.1 % del valor de la producción manufacturera. La información del año 2013 revela que este porcentaje ha subido hasta situarse por encima de 155 %.

El carácter supuestamente «pro-exportador» de este estilo de crecimiento, se funda en la flexibilización y el abaratamiento del costo del trabajo como principal mecanismo de ganancias de competitividad en los mercados internacionales. Estas ganancias de competitividad son espurias porque no se basan en aumentos de la productividad, y porque no requieren (o prescinden) del fortalecimiento de la economía interna y de sus mercados. El crecimiento es liderado por las exportaciones primarias y los sectores de construcción, comercio y otros servicios cuya producción no se comercia en los mercados internacionales. Estos sectores representan un poco más del 71 % del PBI y explican aproximadamente el 65 % del empleo que en su gran mayoría es de baja calificación y productividad.

En el Capítulo IV se discute la estrategia de desarrollo que se propone como alternativa a la neoliberal. Se discute sus diferencias con las estrategias del sudeste asiático y de la CEPAL de los años 1950 y 1960. Se trata de una estrategia de carácter nacional que hace énfasis en la culminación de la construcción de la Nación integrando la economía con la geografía y demografía del país; que le otorga al Estado el papel de promotor y creador de mercados internos competitivos y dinámicos; que sostiene que el Estado puede y debe prevenir las depresiones y el incremento del desempleo y subempleo mediante políticas contra-cíclicas; y, en fin, se trata de una estrategia de desarrollo de una economía de mercado abierta que precisa de una estructura de precios relativos que

oriente la asignación de los recursos privados a la creación de «motores» de crecimiento internos. Esta estructura de precios debe promover la diversificación productiva, en especial el desarrollo de actividades de producción de bienes y servicios transables internacionalmente, y por lo tanto ayudar a la constitución de un patrón o estilo de crecimiento distinto al primario exportador.

En el Capítulo V se detalla la propuesta de diversificación productiva. Se sostiene que la diversificación debe partir del desarrollo del agro y de la industria. Es la manera de iniciar las articulaciones entre actividades productivas por la capacidad que tiene la industria de operar generando rendimientos crecientes a escala. Este tipo de diversificación es el que, además, permite endogenizar el crecimiento económico y el desarrollo de la productividad. Se discute el tipo de política industrial y la institucionalidad que debe acompañar el proceso de industrialización. A diferencia de otras propuestas, en esta el Estado interviene no solo donde hay fallas de mercado, sino como promotor y creador de mercados internos. El capítulo termina con un conjunto de propuestas de políticas de corto plazo (monetaria, fiscal, cambiaria) que deben acompañar al proceso de diversificación, y la fundamentación de por qué el tipo de cambio constituye el principal instrumento de política de industrialización en una economía abierta.

La Parte III, constituida por dos capítulos (VI y VII), está dedicada al tema de las instituciones y el mercado en el pensamiento neoliberal y en el republicanismo. El Capítulo VI trata de la relación del extractivismo económico con el extractivismo político. El neoliberalismo promovió, desde el poder del Estado, el extractivismo económico. Se aplicaron políticas para aumentar la competitividad abaratando el costo del trabajo y desmantelando los estándares regulatorios y tributarios para mejorar el «clima de negocios». Se privilegió el papel de los mercados externos, descuidando el desarrollo de los mercados internos; se prefirió la especialización en la producción de materias primas, en lugar de la industrialización. En nuestro país se impuso un neoliberalismo de Estado que favoreció las prácticas rentistas de los grupos de poder económico que usufructúan de la flexibilización laboral y del ahorro forzoso en instituciones extractivistas como las AFP.

En la lógica de este modelo está la «opción por la ventaja comparativa» de especializar al país en la «extracción» de los recursos y de usufructuar de su renta natural. También está la apuesta por un crecimiento exportador sobre la base del mercado externo y del capital extranjero, lo que deja de lado el desarrollo de los mercados internos (en clara oposición a los modelos de crecimiento en-

dógeno). Se fomentó así una competitividad espuria «abaratando» el costo del trabajo («flexibilizando» el mercado laboral). En suma, el modelo neoliberal estimuló la competencia entre países «en desarrollo» por desmantelar sus estándares regulatorios (*race to the bottom*) para atraer al capital extranjero.[2]

Los que defienden el modelo neoliberal reconocen que en sus veinticinco años se ha avanzado muy poco en educación y salud de calidad, que no se crece con aumentos de la productividad, que la desigualdad en la distribución del ingreso sigue siendo alta y persistente y que no se han cerrado las brechas de bienestar entre las zonas urbanas y el del interior del país. Pero luego dicen que este desempeño desigual de la economía se debe, entre otras cosas, a la «debilidad institucional» que impide «garantizar que el crecimiento económico permita mejores posibilidades y oportunidades para segmentos amplios de la población, y mejorar el modelo».[3] Pero, no se puede desvincular esta denominada «debilidad institucional» del país del modelo neoliberal. Lo que en la realidad ocurre nos es la presencia de instituciones débiles, sino de instituciones extractivistas.

La institucionalidad política y económica neoliberal es claramente, entonces, extractivista. Como se señala en este libro «las instituciones políticas son extractivistas cuando no incentivan la innovación, cuando erosionan la democracia, cuando evaden la fiscalización y favorecen el desarrollo de la corrupción. Estas instituciones coexisten con instituciones económicas extractivistas que operan extrayendo rentas, sin transformar ni innovar, y que rechazan la regulación de los mercados, favorecen la concentración y la constitución de poderes de mercado, subordinan la soberanía del Estado al capital transnacional, y promueven ganancias espurias de competitividad mediante la flexibilización laboral y el estancamiento de los salarios reales. Por eso sostengo que tanto el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones como el actual modelo primario exportador peruano, operaron con instituciones políticas y económicas extractivistas».

Si la institucionalidad explica, entre otras cosas, la ausencia de educación de calidad, la persistencia de la desigualdad y un crecimiento económico que no se basa en aumentos de la productividad, entonces se trata nada más y nada

---

2 Véase Félix Jiménez, «Paradojas del modelo económico neoliberal: ¿éxito o fracaso?». Publicado en diario *La Primera,* el sábado 23 de noviembre de 2013.

3 Véase Félix Jiménez, «Lectura balanceada de la economía: oxímoron o milonga», publicado en diario *La Primera* el sábado 16 de noviembre de 2013.

menos que de una institucionalidad extractivista y rentista.[4] De acuerdo con Acemoglu y Robinson «[…] las instituciones políticas extractivistas concentran el poder en manos de una élite reducida y fijan pocos límites al ejercicio de su poder. Las instituciones económicas a menudo están estructuradas por esta élite para extraer recursos del resto de la sociedad. Por lo tanto, las instituciones económicas extractivistas deben depender inherentemente de las instituciones políticas extractivistas» (2012: 81). Ellos enfatizan, además, que las instituciones económicas extractivistas no «crean incentivos para el progreso económico ni redistribuyen simultáneamente la renta y el poder»; en suma, no «fomentan la innovación, ni el aumento de la productividad y de la prosperidad económica».

La realidad del extractivismo neoliberal es elocuente. Por ejemplo, se mantuvo a más del 70 % de los trabajadores en situación de informalidad, aumentó la concentración de tierras y de los mercados, se redujeron relativamente los gastos en educación y salud afectando su calidad; lo mismo ocurrió con el gasto en investigación. Esta fue la razón por la que no se produjeron mejoras tecnológicas ni innovaciones en los procesos productivos que impactaran positivamente en la eficiencia del trabajo. De esta manera se creció sin aumentos importantes y generalizados en la productividad, sino porque aumentaron los precios de los minerales y su demanda en los mercados internacionales.

El Capítulo VII analiza la crisis de la política y la degradación de la democracia. Desde el poder político se desarrollan instituciones políticas extractivistas que usufructúan del poder en beneficio propio, que debilitan la democracia en lugar de fortalecerla, y que fomentan el individualismo en lugar de la ciudadanía. Estas instituciones políticas son las que fomentan el extractivismo económico: la búsqueda de la ganancia fácil, la constitución de posiciones de dominio en las distintas actividades económicas, la captura de los organismos reguladores por los grupos de poder económico, la depredación de los recursos naturales y del medio ambiente, la subordinación del Estado al capital transnacional, y los aumentos de competitividad con eliminación de los derechos laborales, exoneraciones tributarias y otros estímulos a la inversión con riesgos y costos que se cargan al Estado. El extractivismo político y económico ha creado en nuestro país una especie de neoliberalismo de Estado que alienta el negocio privado socializando sus pérdidas.

4 Véase Félix Jiménez, «Cambios para no cambiar el modelo: el "gatopardismo" neoliberal», publicado en diario *La Primera*, el sábado 30 de noviembre de 2013.

¿Cómo cambiar este modelo extractivista neoliberal? En la lógica de las ideas de Acemoglu y Robinson:

> Es el proceso político lo que determina bajo qué instituciones económicas se vivirá y son las instituciones políticas las que determinan cómo funciona este proceso. Por ejemplo, las instituciones políticas de una nación determinan la capacidad de los ciudadanos de controlar a los políticos e influir en su comportamiento. Esto, a su vez, determina si los políticos son agentes (aunque sea imperfectos) de los ciudadanos o si son capaces de abusar del poder que se les confía o que han usurpado, para amasar sus propias fortunas y seguir sus objetivos personales en detrimento de los de los ciudadanos (2012: 42).

La solución está, entonces, en el campo de la política. Desde el poder político se tiene que iniciar la transformación del modelo extractivista en medio de conflictos y dificultades. «El problema fundamental es que necesariamente habrá disputas y conflictos sobre las instituciones económicas. Diferentes instituciones tienen distintas consecuencias para la prosperidad de una nación, sobre cómo se reparte esa prosperidad y quién tiene el poder» (2012: 84).

El capítulo termina con propuestas de reforma política y del Estado como parte de un nuevo contrato social (de una nueva constitución) en línea con el republicanismo. Se discute las diferencias entre el neoliberalismo y el republicanismo y se opta por este último como filosofía política de la libertad. Como dicen los que han rescatado esta tradición, actualizándola a la realidad de nuestro siglo, el republicanismo aspira a extender la libertad a los desfavorecidos, a los trabajadores, a los pobres. La libertad como no-dominación exige condiciones materiales de existencia. Para el republicanismo, además, el Estado y el mercado son instituciones sociales que pueden transformarse o regularse con ese fin. En una sociedad como la peruana el Estado debe ser promotor del desarrollo y como tal debe al mismo tiempo que crea y desarrolla mercados integrando al país, debe permitir la práctica de una forma republicana de gobernar: con eficiencia y transparencia, con mecanismos de control constitucional de los elegidos, con rendición de cuentas y con una democracia participativa con una sociedad civil soberana y activa. Hay un riesgo moral que debe eliminar la reforma política. Es el riesgo de que los elegidos en lugar de realizar el mandato de los electores, gobiernen con los que no han sido elegidos y obedeciendo el mandato del poder económico. Este es un riesgo moral porque el soberano que

es el pueblo no puede controlar la conducta del gobernante o representante que eligió, con el agravante de que este agente abandona el «programa» con el que fue electo sin remordimientos ni sanciones. El riesgo moral de nuestra actual democracia «es la posibilidad real de que el agente (elegido) tenga un comportamiento indebido o inmoral, y este riesgo aumenta cuando no existen, o son débiles, los mecanismos de control» (Vela, 2014: 4).

La democracia republicana es incompatible con las instituciones extractivistas, con la constitución de oligarquías políticas y económicas que se auto reproducen y auto legitiman. Para el republicanismo el poder político no es patrimonio exclusivo del Estado y la sociedad civil no es un ámbito despolitizado. En la sociedad civil hay asimetrías de poder, posiciones de dominio en el mercado, hay dominantes y dominados. Por eso se propone eliminar esas asimetrías y los poderes de mercado. Los neoliberales, por el contrario, como suponen que la sociedad civil es apolítica, separaron y autonomizaron el mercado y, por lo tanto, la economía de la política. El mercado por estar sometido a sus propias leyes, se autorregula. Para el republicanismo el funcionamiento del mercado genera posiciones de poder, injusticias sociales y daños a los ecosistemas que el Estado debe regular y enfrentar. Para el republicanismo el Estado y el mercado son instituciones socialmente orientadas.

Para terminar agradezco a Rocío Rebata que me ayudó a ordenar y editar los artículos por temas, de acuerdo a un índice que fue cambiando hasta encontrar uno que los hiciera comprensibles al margen del momento en que fueron concebidos. Inicialmente pensamos en un solo libro, pero dada su extensión que sobrepasaba las 600 páginas decidimos preparar dos. El que se encuentra en sus manos integra los artículos de análisis y propuestas para una ruta alternativa de desarrollo de nuestro país. El otro libro es un recuento de mis artículos críticos de las políticas neoliberales que se aplicaron en los últimos veinticinco años. En el trabajo de edición final de los dos libros conté con la asistencia de Ángela Vilca. Ella continuó con el material que nos proporcionó Rocío Rebata, completando las referencias bibliográficas, las abreviaturas y acrónimos, y la edición de los gráficos y cuadros en Excel. Agradezco infinitamente a Ángela por su excelente trabajo, y por su responsabilidad y compromiso. De todos los errores y omisiones soy el único responsable. Espero, sin embargo, que este libro sea útil, que promueva el debate sobre una ruta de desarrollo para nuestro país, alternativa a la ruta neoliberal.

PARTE I

TEORÍA ECONÓMICA E IDEOLOGÍA NEOLIBERAL


HAMBURG SÜD
HAMBURG SÜD
ZPMC
DP WORLD
QC 006



CAPÍTULO I

RELACIÓN ESTADO-MERCADO EN LA CIENCIA ECONÓMICA



1. Los economistas clásicos y Lucas[5]

Hace aproximadamente dos meses leí en un artículo dedicado a Lucas, premio nobel de Economía 1995, que sus ideas estaban más cerca de las ideas de los economistas clásicos (es decir, de Smith y de Ricardo) que de las ideas de los economistas neoclásicos. El autor del artículo, luego de identificarlo como abanderado de las ideas liberales, dijo que precisamente por esta cercanía de sus argumentos, Lucas es considerado el fundador de la escuela de los nuevos clásicos. Ciertamente, no dudo que esta es una versión muy difundida en algunos círculos de economistas, pero estoy seguro que el mismo Lucas no lo aceptaría frente a un auditorio más acucioso.

Lo que sigue, si se nos permite el juego de palabras, es un ejercicio de manejo racional de la información que debemos revisar, antes de formar nuestras expectativas sobre la proximidad de las nuevas corrientes teóricas a los conceptos de la economía clásica. Reflexiones, aunque breves como estas, podrían ser útiles para mejorar el conocimiento de nuestra economía, si recordamos que los clásicos escribieron sobre una realidad que pertenece justamente a la primera etapa del desarrollo de las economías de mercado.

La *escuela de expectativas racionales* —uno de cuyos fundadores es Robert Lucas— incorpora al interior de la teoría neoclásica, el supuesto de que los individuos usan la información de manera eficiente y que no cometen errores sistemáticos cuando forman sus expectativas. Para ambas escuelas o teorías, los mercados siempre se equilibran y los agentes económicos determinan salarios y precios, dada su información, de modo tal que se logra el pleno empleo y se maximizan los beneficios y el bienestar económico general. Así, mientras que los neoclásicos y los nuevos clásicos (de la *escuela de expectativas racionales*) asumen como datos iniciales de su teoría de precios y cantidades: a) los gustos y preferencias de los consumidores, b) la tecnología y c) la dotación de factores; los economistas clásicos, Smith y Ricardo, desarrollan una teoría de precios, separada de la teoría del producto, asumiendo como datos: a) el tamaño y la composición del producto, b) la tecnología, y c) el salario real. Por consiguiente, para los neoclásicos, partidarios o no de las expectativas racionales, la distribución del ingreso es parte de la teoría de los precios mientras que para Smith y Ricardo, la distribución está determinada por factores sociales e institucionales. Esto, ciertamente, no se oponía con las ideas liberales de estos fundadores de la ciencia económica.

5 Publicado en *Solo Negocios*, el miércoles 15 de septiembre de 1999.

Desde William Petty (1623-1687) o, más precisamente, desde la aparición de las economías de mercado, se sostiene que la conducta económica está basada en expectativas, porque todo lo que se hace hoy tiene consecuencias en el futuro. No se puede imaginar otra conducta cuando se vive u opera en un sistema social dominado por el mercado. Por lo demás, ya tiene más de un siglo la frase de que el hombre se diferencia del topo porque estima o pondera las consecuencias de sus actos. En la *Teoría General* de Keynes existen páginas enteras dedicadas al tema de las expectativas. Pero todo lo anterior, claro está, no tiene nada que ver con la hipótesis de «expectativas racionales», según la cual los individuos son racionales en el sentido de que basan su conducta, no en el pasado sino en la llamada teoría real de la economía. La autoridad monetaria o el gobierno no pueden afectar la actividad económica con políticas sistemáticas o anticipadas, porque los individuos racionales ajustarían su conducta de forma tal que el nivel natural del producto y el del empleo queden inalterados. Lo que esta hipótesis quiere decir es que hay fuerzas sistemáticas que operan en la economía de mercado, que la hacen autoestabilizable o inherentemente estable. Estamos, así, en el perfecto mundo neoclásico.

En el mundo de Adam Smith y de David Ricardo, la fuerza sistemática que permite generar conocimiento científico sobre el funcionamiento de una economía de mercado es la competencia. No se trata de la competencia perfecta de los neoclásicos, sino de un proceso resultante de la conducta individual que busca oportunidades de mayores excedentes económicos, lo cual pone en movimiento los medios de producción (como en Smith), el capital (como en Ricardo) o desarrolla el capital mediante la introducción de nuevas tecnologías y procesos de producción (como en Marx y Schumpeter). Es verdad que hay cristianos que no han leído la Biblia, como es verdad también que hay economistas que no han leído a Smith. No obstante, los que lo han hecho recordarán que la famosa «mano invisible del mercado» no es, por supuesto, la teoría de la oferta y demanda neoclásica, sino la teoría de la gravitación de los precios de mercado hacia los precios naturales por la fuerza de la competencia. Cuando estos precios naturales (Smith) o de producción (Ricardo) se determinan, no se modifica el nivel de la tasa de salarios reales. Esta tasa no es ni tiene por qué ser igual a la productividad marginal del trabajo. Pero, además, para los clásicos, la economía podía funcionar con desempleo involuntario y podía disminuirse la tasa de desempleo sin deprimir el consumo (¡aumentar el ahorro!) para aumentar la inversión.

Smith inquirió sobre la naturaleza y causas de la riqueza. Su contribución, por lo tanto, estuvo más por el lado de la teoría del crecimiento y de la acumu-

lación de capital. Aquí no nos referimos a Ricardo porque su nombre no se asocia con la «mano invisible del mercado». Pues bien, refiriéndose a la industria manufacturera, Smith sostenía que la amplitud e intensidad de la división del trabajo se encuentra limitada por la extensión del mercado. Por tanto, cuando el tamaño de este crece, aumentan todavía más las posibilidades de extender e intensificar la división y especialización del trabajo. Este resultado, además, según Smith, no solo estimularía el crecimiento y la diversificación de la manufactura, sino también el incremento de la productividad en toda la industria, debido a que sus actividades se encuentran estrechamente interrelacionadas. Por último, en la medida en que una más extensa e intensa división del trabajo acentúa y expande dichas interrelaciones y origina mayores aumentos de la productividad, la presencia de rendimientos crecientes sería concomitante al crecimiento del sector manufacturero.

Entonces, podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que Smith fue un industrialista. Para él, las tasas de crecimiento económico y del empleo productivo dependen fundamentalmente de la tasa de crecimiento de la industria y del grado de su articulación. Hay una relación de directa dependencia entre los aumentos de la productividad y del empleo, por un lado, y el crecimiento de la producción, por el otro. Así, para Smith, el crecimiento de la productividad es un macrofenómeno resultante de un proceso de causación circular acumulativa con la demanda por bienes manufacturados. El crecimiento de la productividad y los concomitantes cambios cualitativos en el proceso de producción, al acrecentar su competitividad en calidad o precios, aumenta la capacidad de penetración en los mercados externos y, por tanto, estimula el crecimiento de las exportaciones.

Por último, es importante mencionar que ¡la teoría neoclásica es incompatible con los rendimientos crecientes! ¡Que Lucas no es un industrialista! En fin, que nos disculpen los lectores por haber truncado aquí esta nota.

2. Estado y mercado en Adam Smith[6]

Adam Smith es, sin duda, uno de los clásicos menos leídos. Si le preguntamos a un neoliberal peruano en dónde se encuentra la frase «la mano invisible del

6 Publicado en diario *El Comercio*, el lunes 19 de julio de 2010. Este diario le dedicó un poco más de una página a Adam Smith, recordando los 220 años de su muerte. Smith nació el 5 de junio de 1723, en el pueblo escocés de Kirkcaldy, cerca de Edimburgo, y murió en Edimburgo, el 17 de julio de 1790.

mercado», es casi seguro que no sabe. Si le preguntamos al mismo neoliberal, sin mencionar el nombre de Smith, acerca de quién escribió la historia del desarrollo económico en Europa desde la caída del Imperio Romano, o quién fue el primero que explicó el cambio técnico endógeno y que, al mismo tiempo, teorizó sobre una *economía nacional de mercado*, con 100 % de probabilidad es seguro que no pensará en Smith. Y quizá un antineoliberal pretencioso dirá, pensando en las palabras «economía nacional», que fue List.

Lo que es peor, la obra de Smith, de este liberal «moralista», es utilizada por neoliberales y conversos para justificar el *capitalismo salvaje*. Se le menciona, con cinismo, como el profeta del mercado sin justicia ni valores éticos. Pero, Smith, jamás teorizó ni defendió el mercado autoregulado. Fue partidario de un Estado fuerte, con capacidad de crear y reproducir las condiciones de existencia del mercado; con capacidad de regular su funcionamiento e intervenir en él para corregir sus efectos sociales indeseables. Nunca planteó la desaparición de los aranceles, sino su uso moderado.

Smith tampoco defendió al capitalismo como motor del progreso. Para él, una economía nacional de mercado puede seguir la ruta de una economía no capitalista. En fin, tampoco fue partidario de la explotación del trabajo mediante la ruta de la plusvalía relativa. Se preocupó más de la división social del trabajo y de la extensión del mercado nacional como límite al crecimiento de la productividad y del cambio técnico.

3. El encuentro entre Adam Smith y John Maynard Keynes: Del siglo XVIII al siglo XXI[7]

A continuación les contaré por qué mi libro *Crecimiento Económico: enfoques y modelos* (2011a), reivindica a Smith y celebra el encuentro entre Smith y Keynes.

La teoría del crecimiento nace en 1776 con *La Riqueza de las Naciones* de Smith. Podría decir también que los aspectos institucionales, sociales y morales que definen el contexto en el que se desenvuelve la economía de mercado

7 Discurso leído en la presentación de mi libro *Crecimiento Económico: enfoques y modelos*, después de recibir los comentarios de Santiago Roca, José Oscátegui y Máximo Vega Centeno, el lunes 12 de diciembre de 2011 en el Centro Cultural de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

son desarrollados anteriormente en su obra *Teoría de los sentimientos morales* (2004 [1759]).

Smith escribe en plena revolución industrial. Sostiene que el motor del crecimiento del producto per cápita es la división del trabajo y que esta depende del tamaño del mercado. No hay agentes representativos ni funciones de utilidad en su teoría. Smith teoriza sobre la diversificación del aparato productivo, la aglomeración espacial de las actividades manufactureras, el aumento de la productividad y la generación de ventajas competitivas en una economía de mercado. La diversificación está asociada a la división social del trabajo, y la extensión y profundidad de esta división del trabajo está limitada por el tamaño del mercado.

La división del trabajo opera generando un proceso de rendimientos crecientes que se retroalimenta y que da lugar —como nos recuerda Allyn Young (1928)— a una continua diferenciación de productos, a la aparición de nuevos productos, nuevas industrias, y nuevos métodos de producción y organización. La diversificación productiva que resulta de la división del trabajo es la base de la competitividad. Este es un planteamiento contrario a aquel que propone la especialización de la economía como base de un comercio internacional ventajoso.

Adam Smith fue el primero que explicó el cambio técnico endógeno y teorizó sobre la construcción de una *economía de mercado nacional*. Se le menciona como el profeta del mercado sin justicia ni valores éticos. Pero, Smith, jamás defendió el mercado autorregulado. Fue partidario de un Estado fuerte, con capacidad de crear y reproducir las condiciones de existencia del mercado; con capacidad de regular su funcionamiento e intervenir en él para corregir sus efectos sociales indeseables. Como dijo Enrique Ujaldon, *La Riqueza de las Naciones* es:

> […] un largo alegato que intenta desacreditar las vinculaciones entre poder económico y poder político que no están puestas al servicio del interés de todos; y, a su vez, como una apología de un Estado que vele, por un lado, por controlar las apetencias monopolísticas de los comerciantes y, por otro, que sea institucionalmente lo suficientemente fuerte como para generar y mantener en el tiempo un sistema en el que sea posible la libertad (Ujaldon, 2008: 116).

David Ricardo (2012 [1817]) abre la posibilidad del gran viraje que ocurre a finales del siglo XIX. Basa su teoría de la distribución en los rendimientos marginales decrecientes de la tierra y concluye que la existencia de la clase terrateniente rentista conduce a la desaparición de los beneficios capitalistas, a la consecuente desaceleración de la acumulación de capital y, por lo tanto, a una situación de *estado estacionario*, de ausencia de crecimiento del producto per cápita.

La revolución marginalista de finales del siglo XIX (el inicio de la segunda revolución industrial) que dio lugar a la llamada teoría neoclásica, siguió la ruta de Ricardo ampliando la operación de los rendimientos marginales decrecientes a todos los factores de producción, producidos y no producidos. Los rendimientos crecientes fueron considerados contrarios al equilibrio de los mercados.

Durante todo el período de la segunda revolución industrial hasta la crisis de los años treinta del siglo XX, se abandonó el interés por la teoría del crecimiento económico.

Harrod en 1939 y Domar en 1946, reintrodujeron el tema del crecimiento llevando al largo plazo la hipótesis keynesiana de inestabilidad y desempleo involuntario de la fuerza laboral. Pero, fueron los neoclásicos —Solow (1956), Cass (1965) y Koopmans (1965)— que, debatiendo con Harrod y Domar, revivieron el estado estacionario ricardiano: la sustitución de factores y los rendimientos decrecientes del capital aseguran la convergencia hacia el *estado estacionario* definido por una economía que crece a la tasa que crece su fuerza laboral, es decir, una economía cuyo producto per cápita permanece constante.

El crecimiento sostenido del producto per cápita registrado durante el *Golden Age* de 1945 a 1980, la expansión del comercio y los nuevos cambios técnicos, rápidamente desprestigiaron a los modelos neoclásicos del crecimiento. Su explicación del crecimiento del producto per cápita mediante un cambio técnico exógeno era insostenible.

El retorno a Smith ocurre desde los años sesenta del siglo XX. Nadie podía aceptar el carácter exógeno del cambio técnico. Nadie podía seguir aceptando la presencia dominante de rendimientos marginales decrecientes de los factores trabajo y capital, en un mundo que continuaba diversificando la oferta de productos y de creciente comercio intraindustrial. Además, la controversia sobre la teoría del capital y la función de producción neoclásicas, había abierto el camino para la construcción de una nueva teoría del crecimiento.

Los modelos de crecimiento endógeno desarrollados en el último medio siglo, introducen la división del trabajo para evitar que opere los rendimientos marginales decrecientes del capital físico. Sostienen que el incremento de la división del trabajo es el resultado de la acumulación de conocimiento mediante la investigación o de la creciente acumulación de capital que da lugar a un creciente aprendizaje social, y que se expresan en un *stock* de capital humano mayor, que aumenta el *stock* de capital en términos de unidades de eficiencia. Se supone que este efecto de eficiencia es lo suficientemente fuerte como para contrarrestar la caída del producto marginal del capital físico. De esta manera, el crecimiento puede ser sostenido de forma endógena (Arrow, 1962; Frankel, 1962; Romer, 1986; Lucas, 1988; Rebelo, 1991 y otros).

Desafortunadamente, sin embargo, casi todos los modelos de crecimiento endógeno, al igual que los modelos de tecnología exógena, ignoran la demanda efectiva y hacen énfasis solo en factores de oferta, salvo el modelo de generaciones de capital heterogéneo.

Los modelos que están limitados por factores de demanda y que se desarrollan en el capítulo 6 de mi libro, son los que muestran el encuentro entre Keynes y Smith. Como ya mencioné, para Smith, la extensión de la división del trabajo y los rendimientos crecientes están limitados por el tamaño del mercado, y por Keynes sabemos que el tamaño del mercado está determinado por la demanda agregada. También sabemos que la igualación entre la oferta y la demanda es complicada en presencia de rendimientos crecientes.

Los rendimientos crecientes pueden generar una tendencia al monopolio o al oligopolio y a la concentración del mercado, incrementando de manera notable la participación de las ganancias en el ingreso total y afectando de esta manera las decisiones de inversión, o más generalmente, dando lugar —como dice Bhaduri (2008)— a fallas en la creación de la demanda necesaria para hacer rentable la continua expansión de la oferta. Los que siguen a Schumpeter dirán que una estructura de mercado oligopólica da lugar a una destrucción creativa a través de un rápido progreso técnico. Y, los que siguen a Steindl (1979) dirán que las mayores participaciones de las ganancias en un mercado cada vez más concentrado conducen al estancamiento porque deprimen la demanda agregada.

Sin embargo, la verdad es que una mayor participación de las ganancias puede disminuir la demanda de consumo porque reduce la participación de los salarios, pero también, al incrementar el margen de ganancia por unidad

vendida, puede estimular la demanda de inversión. Por lo tanto, el efecto sobre la demanda agregada es ambiguo. Depende de qué efecto domine para saber si se produce una tendencia al estancamiento o un crecimiento impulsado por la inversión (Bhaduri y Marglin, 1990). Hay —según Keynes— dos caminos para ampliar la producción desde el lado de la demanda: el incremento del consumo o el incremento de la inversión. Si, como dice Keynes, «las prácticas sociales y la distribución de la riqueza que se resuelve en una propensión a consumir indebidamente baja» (2001 [1936]: 288) domina frente al estímulo de la demanda de inversión, estaremos frente a un proceso de subconsumo que conduce al estancamiento. De lo contrario, estaremos en una senda de crecimiento impulsado por el aumento de la inversión.

La ruta de la política económica para apoyar el crecimiento y beneficiar a toda la sociedad está así abierta con claridad. El buen entendedor se habrá dado cuenta que no es necesario optar por un extremo, aunque los neoliberales lo hicieron emulando a Reagan y a Thatcher.

Para terminar, ¿de qué nos sirve estudiar los distintos enfoques y modelos de crecimiento económico en un país como el nuestro? En primer lugar, de las teorías del crecimiento endógeno podemos rescatar la idea de una economía con fuerzas endógenas que impulsan su crecimiento; que el impulso no viene de fuera y que la mejor manera de vincularnos al resto del mundo es diversificando el aparato productivo para así diversificar la composición de nuestras exportaciones. En segundo lugar, de Smith podemos aprender cómo se crean mercados o cómo se construye una economía nacional de mercado, es decir, el sustrato económico de una nación. En tercer lugar, una estrategia de diversificación productiva y de crecimiento basado en la productividad es incompleta si no se explicita, desde la política económica, la fuente de generación de demanda e ingresos.

Por último, en países con gran desigualdad social y económica y que tienen una importante orientación primario exportadora, una tasa baja de acumulación de capital humano y de progreso técnico en la agricultura, y una incipiente industria, el tránsito al desarrollo y a la inclusión social es incierto. En otras palabras, la ruta hacia ingresos per cápita más altos es más rápida y segura con mayor igualdad en la distribución del ingreso, con un sesgo manufacturero en el crecimiento, con una acumulación rápida en capital humano y un alto crecimiento en la productividad de la agricultura.

4. Adam Smith y el neoliberalismo[8]

Los que creen que hay una continuidad entre el pensamiento de Adam Smith y el neoliberalismo y, por lo tanto, postulan la filiación del neoliberalismo con sus ideas económicas y políticas, comenten una impostura.

El homo economicus neoliberal y el ciudadano de Adam Smith

El neoliberalismo se impone en el mundo con el ascenso al poder de Margaret Thatcher en Inglaterra (1979) y de Ronald Reagan en Estados Unidos (1981). Fue el inicio de la globalización de una nueva forma de mesianismo ideológico, fundado en la idea del *homo economicus* que actúa de forma racional guiado por su propio interés individual y que sabe lo que quiere. Este mesianismo tiene sus antecedentes doctrinarios en *Camino de servidumbre* (1985 [1944]) de Hayek —publicado justo el mismo año en el que se publica *La Gran Transformación* (2007 [1944]) de Polanyi que es, entre otras cosas, una crítica al capitalismo desregulado— donde se sostiene que el desarrollo de la civilización fue posible por el sometimiento del hombre a las fuerzas impersonales del mercado. Aboga por las libertades individuales para que los protagonistas de la vida económica —el *homo economicus*—, actuando en un sistema de libre mercado, logre el supuesto bienestar general de la sociedad. Como dice Todorov —en *Experiencia Totalitaria*—, el neoliberalismo: «[…] coloca la soberanía de las fuerzas económicas, encarnadas en la voluntad de los individuos, por encima de la soberanía política, sea cual sea su naturaleza. Al hacerlo, contraviene —paradójicamente— el principio fundador del pensamiento liberal que es que un poder limite otro» (2010:43).

Smith, por su parte, concibe al individuo, a la persona, como un ser social —como un ser preparado por naturaleza para vivir en sociedad— y al mercado como institución social. En su *Teoría de los sentimientos morales* sostiene que la simpatía (*sympathy*), es decir, el proceso de ponerse en el lugar del otro y asumir su situación, es una característica de los individuos que viven en una sociedad donde la vida social es civilizada (en una sociedad civil de ciudadanos). La simpatía no excluye el amor propio (*self love*), pues este es compatible con la

8 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 15 de septiembre de 2012.

preocupación por los demás. Lo que no puede existir en la sociedad civil es el egoísmo (*selfishness*) porque es incompatible con la simpatía.

La concepción de justicia (en la sociedad civil) es no lesionar al prójimo. No es una concepción de amparo que lleva al fortalecimiento del poder del Estado con la excusa de proteger a los más débiles. Esta concepción de justicia está en la base de la explicación del desarrollo económico y social que Smith hace en su libro más conocido *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones* (1958 [1776]). No es sobre la libertad del *homo economicus* de la que nos habla Adam Smith. Para él, la libertad, el autogobierno y la condición de ciudadanía, es evidente o visible, únicamente cuando los individuos son concebidos dentro de un contexto de relaciones e instituciones sociales. Esta es una visión republicana como señala David Casassas en *Ciudad en Llamas: La vigencia del republicanismo comercial de Adam Smith* (2010).

El mercado como institución social

La prédica de M. Friedman sobre la libertad de los mercados también contribuyó a la imposición del neoliberalismo en el mundo. Él no explicó cómo se crean los mercados, ni diferenció el mercado de crédito del mercado de bienes, pero apoyándose en la frase «la mano invisible del mercado» de Smith, preconizó su desregulación y la ausencia de intervención del Estado en la economía. El resultado de las políticas aplicadas sobre la base de este discurso «libertario» fue la acentuación de la desigualdad distributiva, porque propició la desconexión de la evolución de los salarios reales del comportamiento de la productividad.

Para Smith los individuos pueden actuar libremente en el mercado «en tanto no violen las leyes de la justicia» (2004 [1759]: 660). Ahora bien, como la libertad del individuo no es exógena a la vida social, «se alcanza y se mantiene por medios políticos, en el seno de la vida social» (Casassas, 2010: 66). En este sentido la sociedad civil es concebida como una asociación de individuos libres e iguales (iguales en el sentido de ser igualmente libres, como enfatiza Casassas) en una comunidad «cuyos miembros de pleno derecho disfrutan, sin excepción, de independencia material, es decir, están libres de dominación» (2010: 350). Por su parte, como el mercado también es una institución social, puede estar bloqueado por grupos de presión, políticos y económicos, que impiden el ejercicio de la libertad individual. Por lo tanto,

el mercado puede ser diseñado políticamente en tal forma que sea compatible con la existencia de individuos libres e iguales. La «mano invisible» es, entonces una construcción social y política porque «actúa», se hace realidad, en una sociedad sin dominación social.

El neoliberalismo es la negación de la libertad republicana de Smith. Facilita la concentración del poder, económico y político, al hacer posible, con la desregulación, la pérdida de capacidad de negociación de los trabajadores. Los defensores del neoliberalismo deberían leer lo que dijo el neoclásico John Bates Clark: «La disciplina del hambre descalifica al trabajador para hacer una negociación exitosa, y si el empleador está en total libertad de contratar a estos trabajadores que, bajo tal presión, individualmente se ofrecen a trabajar, el empleador puede conseguirlo por muy poco» (Clark, 1913: 292). Paradójicamente, M. Friedman recibió la medalla John Bates Clark en 1951.

5. Falacias de la liberalización comercial[9]

Hay dos argumentos importantes, desde el punto de vista teórico, que se esgrimen para justificar la apertura comercial o un arancel *flat* cada vez más cercano a cero.

Primero, se dice que, como los recursos son escasos, los aranceles fomentan un tipo de producción (la manufacturera, se entiende) en desmedro de otros. De aquí se concluye, por arte de birlibirloque, que no fomentar a ninguno es promover a largo plazo el sector exportador. ¡La «nueva» estrategia de crecimiento, se dice, demanda menores aranceles, pues la integración a la actual economía mundial exige menores (o la ausencia de) barreras al comercio y un gran dinamismo exportador! Lo que es más, se dice orondamente, los aranceles, al encarecer los insumos nacionales, restan competitividad al sector exportador. ¡Abrir la economía al mundo es fomentar el dinamismo exportador! ¡La competencia internacional obligaría a las empresas a orientar los recursos escasos hacia actividades productivas con eficiencia relativa superior frente al mercado exterior!

Estimados lectores: si ustedes tienen paciencia, permítannos presentarles el segundo argumento, para después mostrarles con cierto detalle la vacuidad

9 Publicado en el periódico *Solo Negocios*, edición del 18-24 abril 1997.

de los mismos. Se dice que si bien es cierto que, a corto plazo, la apertura tiene un efecto negativo sobre la producción y el empleo, se gana en soberanía del consumidor, pues este se beneficiaría con bienes importados de mejor calidad y/o menor precio. No se gana en competitividad, a corto plazo, pero se gana en consumo de calidad y bajo precio, aunque se pierde en la producción y los empleos de las actividades protegidas.

Falacias neoliberales

No es verdad que, a largo plazo, la apertura comercial eleve el grado de competencia de la economía, eliminando ganancias y salarios extraordinarios, y que simultáneamente conduzca a una óptima inserción en los flujos de comercio internacional. Por lo tanto, no es verdad que la reducción de la dispersión y del promedio arancelarios sea consistente con una estrategia de crecimiento a largo plazo por las ganancias de competitividad. Las razones son las siguientes:

En primer lugar, los supuestos en los que se basa tamaña afirmación no se cumplen absolutamente en la realidad. Estos supuestos son: la existencia de elasticidades ingreso de la demanda iguales entre sectores, la presencia de rendimientos constantes a escala en todas las actividades productivas, y el carácter exógeno del progreso técnico. Ninguno de estos supuestos expresa las características de la economía peruana. Esta es estructuralmente desequilibrada, tiene mercados segmentados con disímiles estructuras y heterogeneidad tecnológica, su crecimiento está limitado por los desequilibrios externos que genera, su industria es descentrada y no articulada a la producción de los sectores primarios, y tiene un alto porcentaje de mano de obra subempleada y desempleada.

En segundo lugar, la especialización y, consecuentemente, el dinamismo exportador reclamados como beneficios de la apertura solo se sostienen en un contexto estático. Desde el punto de vista dinámico, la liberalización puede tener efectos contraproducentes sobre la productividad, la competitividad, la capacidad de exportación y las posibilidades de crecimiento a largo plazo. Las supuestas ganancias en términos de soberanía del consumidor serían más que compensadas por los efectos negativos, en términos dinámicos, de la apertura. Las quiebras de empresas y el desempleo asociado a estas, pueden generar una trayectoria conducente a una situación peor que la inicial. La explicación de lo anterior no es complicada, como veremos en seguida.

Perfil productivo a merced del mercado

En un contexto dinámico importa considerar la capacidad existente en la economía para incorporar progreso técnico, la presencia e intensidad de las economías a escala y la elasticidad ingreso de la demanda de los distintos sectores. Dependiendo de estas condiciones iniciales, la asignación de recursos que genera el libre mercado puede dar lugar a especializaciones en actividades productivas con bajos ritmos de progreso técnico y con reducida capacidad de difusión de las innovaciones, con limitadas economías de escala y con demandas poco dinámicas comparadas con las existentes en el resto del mundo. El resultado podría ser entonces de asignación dinámica ineficiente de los recursos (la reprimarización sería un ejemplo). Ahora bien, si a la apertura se le adiciona el atraso cambiario existente en nuestra economía, no es difícil imaginar que esta combinación deja de ser consistente con una estrategia de crecimiento a largo plazo. ¿Puede la renta natural de las actividades primarias más que compensar la pérdida de eficiencia dinámica provocada por la apertura y una estructura de precios relativos contraria a la producción de transables con valor agregado? La historia de los enclaves mineros, azucareros y petroleros nos da la respuesta.

6. La behetría de algunos economistas[10]

Hace unos días, al término de mis clases de macroeconomía, fui abordado por un grupo de alumnos que, entre ansiosos y tímidos, me interrogaban sobre la solidez de los fundamentos teóricos de la crítica efectuada por algunos economistas a la reciente adopción del Arancel Externo Común (AEC) por la Comunidad Andina. No hay una seria réplica, me decían, no obstante que se acusaba a sus defensores de mercantilistas, anacrónicos y retrógrados cepalinos. Lo que sigue es una apretada síntesis de la conversación que tuve con mis alumnos, con la advertencia, ciertamente absurda, de que me mantendría en el plano estrictamente académico y que no me arrancarían ninguna crítica política hacia aquellos economistas contrarios a la Comunidad Andina, cultores del libre comercio bajo ventajas comparativas y defensores de nosotros los consumidores.

10 Publicado en diario *La República*, el martes 29 de octubre de 2002.

La vieja teoría del comercio exterior

En primer lugar, les dije que no es verdad que la teoría moderna del comercio exterior sea aquella que se basa en el concepto de las ventajas comparativas. Agregué también que esta teoría decimonónica —como la reconocen sus propios seguidores— aduce que los países comercian porque son diferentes entre sí, es decir, porque tienen distintas especializaciones y, que, por lo tanto, pueden beneficiarse del comercio si cada uno produce y vende lo que sabe hacer relativamente mejor. Suena bien. Pero con un poco de «análisis intuitivo» (es la jerga que usamos en la Universidad Católica), les decía que podemos cuestionar los beneficios del libre comercio internacional basado en el patrón de especialización, en el contexto de economías en proceso de crecimiento. Un ejemplo simple sería las pérdidas (ausencia de beneficios) que se producirían si se abre el comercio cuando la especialización existente no es la óptima.

La nueva teoría del comercio internacional

En segundo lugar, les dije que la crítica a la adopción del AEC ignora no solo el hecho de que el arancel *flat* fue incapaz de expandir y diversificar nuestras exportaciones, sino también que la teoría de las ventajas comparativas que la sustenta no es el fundamento de la teoría moderna del comercio internacional. Ignorar este hecho, y difundirlo sin vergüenza alguna, es grave cuando se trata de un economista ligado a la enseñanza. Uno puede tener sus preferencias, pero tiene la obligación de difundir los avances teóricos y los nuevos enfoques. En efecto, con la aparición del enfoque sraffiano (Piero Sraffa fue el que formalizó la idea de Ricardo de una mercancía patrón) se abandonaron los supuestos tradicionales de la teoría de las ventajas comparativas (rendimientos constantes a escala, elasticidades ingreso de la demanda uniformes, etc.). La abundante literatura surgida en los años 1970 y 1980, muestra que el libre comercio, en ciertas condiciones, puede no ser la mejor opción y resultar incluso una opción inferior a la autarquía (Parrinello, 1988; Levy, 1980; Ros, 1987).

La behetría de algunos economistas

Finalmente, les dije que ahora hay una nueva teoría del comercio internacional según la cual los países comercian para aprovechar la presencia de economías a

escala. La behetría de los economistas no familiarizados con esta teoría les impide comprender que la presencia de economías a escala incentiva a los países a especializarse en la producción de un número menor de bienes, pero a mayor escala, y que, por lo tanto, la presencia de este tipo de rendimientos (consistente con estructuras de mercado de competencia imperfecta) puede generar comercio y ganancias derivadas de este, incluso si no existen ventajas comparativas (Krugman, 1990). Terminé la conversación con mis alumnos comprometiéndome a hablarles en una clase especial sobre la política comercial en el contexto de la nueva teoría del comercio internacional.


MLV
MUNICIPALIDAD DE LA VICTORIA
GALERIAS
PISO 10
LEO
KANSAI
COMERCIAL
VESTIDOS

Capítulo II
EL SIGNIFICADO TEÓRICO DEL MODELO ECONÓMICO NEOLIBERAL





1. Sobre la teoría del desarrollo y el modelo de crecimiento[11]

El debate sobre el modelo neoliberal, para ser completo, debe incluir la discusión de la teoría del desarrollo que fundamenta un modelo de crecimiento. Sobre estos temas hay abundante literatura que diferencia claramente las teorías del desarrollo de los modelos de crecimiento. Las primeras corresponden a la visión global acerca de la evolución de las economías y sociedades a largo plazo, que es propia de una corriente de pensamiento; mientras que el modelo de crecimiento es su expresión formal. No se puede discutir el modelo de crecimiento al margen de la corriente teórica de la cual es parte. El debate sobre este tema, a mi juicio, debe presuponer la identificación del contenido de la corriente de pensamiento neoliberal y su diferenciación de la corriente de pensamiento, por ejemplo, keynesiana. No se puede defender un modelo de crecimiento neoliberal (como lo hacen algunos economistas) y, al mismo tiempo reclamarse, por ejemplo, keynesiano.

La concepción neoliberal del desarrollo y su modelo de crecimiento

En general, el modelo económico es la forma de producción basada en un patrón específico de acumulación de capital que da lugar a un determinado liderazgo sectorial y de demanda en el crecimiento económico. El modelo económico incluye una estructura de precios relativos, una forma de financiamiento y una estructura de demanda que determinan, conjuntamente, el patrón de crecimiento (quién lo lidera) y el tipo de tecnología que se adopta. Por su parte, estos dos últimos, el patrón de crecimiento y la tecnología, determinan los niveles y la calidad de empleo de la fuerza laboral. Este es un concepto general.

Con base a este concepto, entonces, la forma de producción que se orienta hacia las exportaciones en su versión neoliberal implica la liberalización al máximo de los mercados y, en particular, del mercado de trabajo, la reducción significativa de aranceles o su eliminación, y la asignación de un papel subsidiario y neutral al Estado. Específicamente, en países como el nuestro, la expresión formal de la teoría del desarrollo neoliberal es un modelo de crecimiento primario exportador, con precios relativos clave (como el tipo de cambio real y el salario real) que estimulan la producción de no transables (sectores de co-

11 Publicado en *Actualidad Económica*, el 2 de marzo de 2010.

mercio, servicios y construcción) y favorecen las inversiones en sectores con alta renta natural, en sectores con mercados cautivos y en sectores exportadores no tradicionales que operan con mano de obra barata y de baja calidad.

Ciertamente, este estilo de crecimiento se impone y se mantiene por una élite de poder o coalición de poder que controla el aparato del Estado. Previamente, para hacer posible este control, las instituciones multilaterales (BM y FMI) propiciaron, durante la década de 1990, políticas y reformas que ayudaron a la constitución de una coalición entre el capital transnacional y el gran capital nacional financiero y minero, junto con una tecnocracia que se «aloja y se alimenta» en los círculos de poder (en el segundo Gobierno de Belaunde, durante el fujimorato, en el toledismo minero-financiero y en el actual alanismo-fujimorista). Pero, sin duda alguna, fue la crisis económica espectacular generada por Alan García en su primer Gobierno, la que allanó el camino al neoliberalismo.

El sustento teórico de este modelo de crecimiento es la escuela neoclásica decimonónica remozada con la hipótesis de expectativas racionales de la década de 1970. Esta escuela hace énfasis en la eficiencia del mercado autorregulado y sostiene que las distorsiones en el mercado son originadas por la intervención del Estado. Específicamente, según esta teoría, en ausencia de intervención del Estado, el capital y el trabajo perciben como remuneración lo que señala el mercado. Y lo que señala el mercado depende de la escasez relativa y de la productividad de dichos factores. Por lo tanto, el mercado libre conduce al pleno empleo de los factores, pues sus precios se ajustan para asegurar que esto ocurra. En relación al comercio internacional, la teoría sostiene que los países comercian porque tienen distintas especializaciones y que, por lo tanto, pueden beneficiarse del comercio si cada uno produce y vende lo que sabe hacer relativamente mejor.

Esta teoría del desarrollo neoliberal se enfrenta al consenso keynesiano dominante durante los años del *Golden Age* del capitalismo (1945-1970). Para la escuela keynesiana, el nivel de actividad (de producción y de empleo) está determinado por el nivel de demanda agregada. Se sostiene que la economía adolece de deficiencias periódicas de demanda y que, por lo tanto, son necesarias las políticas, monetaria, fiscal y de ingresos, para asegurar la estabilización y el pleno empleo. El neoliberalismo —o neoconservadurismo como lo denomina Paul Krugman (2007) refiriéndose al período que se inicia con el Gobierno de Reagan de 1980 en los Estados Unidos— descarta la propuesta keynesiana

de una administración activa de la demanda orientada al objetivo de pleno empleo. Si el mecanismo de precios asegura la tendencia automática hacia el pleno empleo, las políticas gubernamentales son contraproducentes. Así, para el neoliberalismo las reformas laborales del *New Deal* que favorecieron la sindicalización y la mejora de los salarios, fueron distorsiones más que correcciones a las fallas de mercado.

«Keynesianismo Neoliberal»: un imposible teórico

No se puede ser «keynesiano» cuando se trata de la política macroeconómica y un neoliberal de hueso colorado cuando se trata de defender el «modelo de desarrollo de los noventa». Esta posición dicotómica es insostenible, por no decir absurda. Carece de rigor. No se puede aceptar, por ejemplo, que a corto plazo la inversión determina el ahorro, como sostiene Keynes en su teoría de la demanda efectiva y, al mismo tiempo, sostener que el ahorro determina la inversión como argumentan los neoclásicos y neoliberales en su teoría del crecimiento.

Algunos economistas celebran que Alan García «mantuvo el modelo de desarrollo de los noventa», porque según ellos este modelo hace «énfasis en el mercado externo como fuente de demanda y la inversión privada como fuente de crecimiento de la capacidad productiva». Sin embargo, no nos dicen cómo se financia esta inversión. Suponemos, por su defensa del modelo neoliberal, que privilegian el papel de la inversión extranjera; por lo tanto, defienden la especialización primario exportadora y la terciarización de la economía. Esta composición de la oferta productiva depende de lo que «sabemos hacer relativamente mejor» y de las tecnologías imperantes. Y, la demanda que corresponde a esta oferta, que fundamentalmente proviene del mercado externo como ellos mismos indican, tiene una composición que reproduce (junto a la coalición político social en el poder) una distribución desigual del ingreso. Por eso estos economistas ignoran los elementos consustanciales al modelo neoliberal de crecimiento como son: la política antisindical, la ausencia de derechos laborales y sociales para los trabajadores, el debilitamiento de las instituciones de protección social y la reducción del Estado. Y también olvidan sus consecuencias: el estancamiento de los salarios reales y la expansión del subempleo por ingresos (73.2 % de la PEA se encuentra en empresas de uno a diez trabajadores y el ingreso promedio mensual de la PEA urbana ocupada en este tipo de empresas es de S/ 755.3).

La particular visión del desarrollo de estos economistas se resume en lo que ellos mismos dicen: «son suficientes una buena administración de la política macroeconómica y un incremento de la presión tributaria»; «en Perú solo hay que enfrentar mejor los choques externos» y «elevar sustantivamente la presión tributaria para poder sostener un gasto público mayor en capital humano e infraestructura»; y, de este modo enfrentar «el gran lastre de que no ha logrado que dejemos de ser uno de los países más desiguales en América Latina». Pero, ¿a cuánto debe elevarse la presión tributaria o qué nivel de presión es suficiente para dejar de ser un país desigual? ¿Acaso proponen una reforma tributaria radical para terminar con la desigualdad?

2. Sobre el neoliberalismo de algunos «seudo-keynesianos»[12]

Oscar Dancourt afirma que el error de algunos economistas (que yo llamo seudo-keynesianos-neoliberales) es hacer depender, exclusivamente del modelo de crecimiento, el desempeño de economías como la nuestra.[13] Yo creo que el error es otro. Estos economistas definen al modelo neoliberal como aquel «amigable con la inversión privada» y ponen como ejemplos de países con modelos de este tipo a Chile, México, Brasil y Colombia. ¿Es este realmente el conjunto de países representantes del neoliberalismo? En los casos de México y Colombia, parece no haber duda. Pero la economía mexicana no calza con su definición. Según Jaime Ros, la economía mexicana no es amigable con la inversión privada porque la política económica neoliberal adoptada en México desde mediados de los ochenta «no ha logrado resolver los problemas del país y estancó el crecimiento económico». En su artículo *Estancamiento y crisis de la economía mexican*a (2009) sustentó sus aseveraciones con los índices del PBI de 1940 a 1981, que registraron un crecimiento de 3.2 %, en tanto que de 1990 a 2005 retrocedieron a 1.5 %. Por otro lado, Ros dice que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)[14] «no ha repercutido aún en las empresas ni en los productores mexicanos». Por el contrario, a través de dicho tratado «ha ingresado a México un mayor número de importaciones y, para el

12 Publicado en *Actualidad Económica*, el 26 de enero de 2010.

13 Véase «Sobre el neoliberalismo de Waldo», publicado en *Actualidad Econ*ómica, el 20 de enero de 2010.

14 En inglés, *North American Free Trade Agreement* (NAFTA).

caso de los productores, casi han desaparecido por completo los créditos para el campo»[15]. Finalmente, a la desaceleración del crecimiento desde 1982 hasta la fecha, se agrega el retroceso de la productividad total de los factores (PTF).

El error de los economistas neoliberales «seudo-keynesianos» es, entonces, conceptual, teórico. Su definición de modelo neoliberal no tiene una buena evidencia empírica. Por su parte, Dancourt comete, al parecer, otro error teórico. Luego de afirmar que el desempeño macroeconómico de economías como la nuestra depende: 1) del contexto externo, 2) de la política macroeconómica y 3) del modelo de crecimiento, dice que «un error común que se comete es atribuir el mejor o peor desempeño macroeconómico exclusivamente al modelo, olvidando los otros factores». Claramente confunde modelo económico con modelo de crecimiento, y no toma en cuenta que las políticas macroeconómicas influyen en el comportamiento de largo plazo de las economías, retardando o acelerando la tasa de crecimiento económico.

Para centrar el debate propongo, entonces, lo que la teoría económica no convencional entiende por modelo económico y, sobre esta base, precisar qué se entiende por modelo económico neoliberal. Un modelo económico es la forma de producción basada en un patrón específico de acumulación de capital que da lugar a un determinado liderazgo sectorial y de demanda en el crecimiento económico. Con base en esta definición podemos decir que la forma de producción que se orienta hacia las exportaciones, en su versión neoliberal, implica la liberalización al máximo de los mercados y, en particular, del mercado de trabajo, la reducción significativa de aranceles o su eliminación, y la asignación de un papel subsidiario y neutral al Estado. El modelo económico —como ya lo he señalado— «incluye una estructura de precios relativos, una forma de financiamiento y una estructura de demanda que determinan, conjuntamente, el patrón de crecimiento (quién lo lidera) y el tipo de tecnología que se adopta. Por su parte, estos dos últimos, el patrón de crecimiento y la tecnología, determinan los niveles y la calidad de empleo de la fuerza laboral».

Las reformas neoliberales y la naturaleza de la política económica determinan la estructura de precios relativos clave (fundamentalmente, el salario real). Las reformas son las que configuraron un tipo de institucionalidad, o un contexto institucional, que incluye la Constitución y las leyes vigentes dictadas

15 Véase las declaraciones de Jaime Ros en «El TLCAN no beneficia a México», *Revista Proceso. com.mx* del 11 de abril del 2008.

durante el «fujimorato». (Es claro que el sistema sociopolítico influye en el nivel de desarrollo institucional, pero este es un tema que no abordaremos aquí). Para Douglass North (1990), estas son las reglas «formales». A estas se suman las «informales» que se refieren a los códigos de conducta, costumbres y valores que influyen en el comportamiento de consumidores y empresarios.

¿Qué significa entonces cambiar el modelo neoliberal? Primero, cambiar la Constitución y los tratados de libre comercio. Tiene que modificarse, también, la legislación que desregula el mercado de trabajo y vulnera los derechos a los trabajadores. Segundo, en los casos de las políticas monetaria, cambiaria y fiscal, solo hay que asegurar el manejo eficiente de las dos primeras e institucionalizar la regla contracíclica de la tercera, pero junto con una profunda reforma tributaria. Por último, si no hay cambios en la Constitución, el Estado no podrá intervenir con políticas sectoriales y de otro tipo para desarrollar mercados internos, agroindustria y otras actividades manufactureras.

Pero, ¿por qué se debe cambiar el modelo económico neoliberal en el Perú? 1) Porque es un modelo que alienta la competitividad mediante la apertura comercial indiscriminada y con salarios estancados. 2) Porque es un modelo primario exportador, extractivista, desindustrilizador, que no genera empleo sostenible y afecta al medio ambiente. 3) Porque alienta la dependencia del crecimiento de los capitales extranjeros (tanto con endeudamiento externo de la banca local y de las inversiones extranjeras sujetas a «estabilidad tributaria»). La inversión privada local o nacional no aumenta sostenidamente. 4) Porque descuida el desarrollo y expansión de los mercados internos, con lo cual conspira contra la inserción competitiva de la economía en los mercados internacionales, mediante aumentos sostenidos en la productividad. 5) Porque ha sacrificado la capacidad del Estado para hacer políticas sociales de calidad (salud, educación, seguridad social) al mantener una estructura tributaria regresiva y aceptar la práctica de los «óbolos» mineros. 6) Finalmente, porque el modelo económico neoliberal ha acentuado la desigualdad y la exclusión, empeorando la calidad de vida de la inmensa mayoría de la población.

3. Acerca del debate sobre el modelo neoliberal[16]

«Se hace duro pensar cuando el mundo entero tiene miedo del pensamiento o la verdad»
Howard Fast

El debate sobre el modelo neoliberal que iniciamos al interior de *Actualidad Económica* ha trascendido hasta otras arenas. Aquí trataremos solo dos reacciones a nuestros escritos a favor y en contra del modelo de mercado autorregulado. La primera es la del historiador Manuel Burga. En su excelente artículo[17] publicado en *La República*, señala lo siguiente:

> Decir que el Perú está en el buen grupo y que tenemos el modelo correcto nos podría dejar la imagen de que estamos como Brasil, Chile o México; o que, embarcados en el mismo modelo, pronto estaríamos como ellos. Esos países siempre han estado delante de nosotros en los últimos 100 años. Si no cómo explicamos, por ejemplo, que el presupuesto de la UNAM de México sea de 1700 millones de dólares al año y el de San Marcos, su socia en la red de macrouniversidades, de 70 (Burga, 2010: párr. 5).

Burga tiene razón. Las inversiones efectuadas en las dos últimas décadas no han modificado los bajos niveles de productividad que se registran desde fines de la década de 1980. Tampoco han servido para superar el largo estancamiento de la relación capital-trabajo, importante indicador de modernización. En todo el período neoliberal, no hemos tenido proceso alguno de modernización ni de cambio técnico que impacte al conjunto de la economía. Y, claro, esto tiene que ver también con el notable deterioro de la educación en todos sus niveles. Se redujo el gasto del Estado, lo cual afectó la calidad de la infraestructura de educación, de salud y la calificación de la mano de obra. Además, ¿quién, que conozca la historia del Perú, puede decir que el modelo primario exportador que el neoliberalismo restauró en las dos últimas décadas, no es depredador de recursos naturales, de las comunidades y de los ecosistemas?

La segunda reacción es más bien de defensa del neoliberalismo y pertenece al economista Ricardo Lago.[18] Difícil hacer dialéctica con lo que él escribe.

16 Publicado en *Actualidad Económica*, el 5 de febrero de 2010.

17 Publicado en diario *La República*, el 4 de febrero de 2010, con el título «Nuevo debate, viejos temas».

18 Véase su artículo «Con Waldo Mendoza defendiendo el sistema de mercado», publicado en *Semana Económica* el 30 de enero de 2010.

Cuánta teoría económica sabe, no lo sé. ¿Sabe formular un hamiltoniano e identificar las variables de estado y de control en modelos de crecimiento neoexógenos?, tampoco lo sé. Pero lo que sorprende es que lee lo que él cree. Lo digo con el mayor de los respetos. ¿De dónde saca que «Félix Jiménez propone convertir toda una constelación de variables endógenas en variables de control, con lo que se aleja demasiado del sistema de mercado y se acerca peligrosamente hacia la planificación central»? Esto que dice ni revela comprensión de lectura, ni puede ser parte de un mapa conceptual de mi artículo. Afortunadamente, anexa mi artículo y, felizmente, hay otros lectores. Pero voy al grano.

a) Lago cree que la crítica al neoliberalismo es la crítica a la economía de mercado. Peor aún, él no concibe la posibilidad de un modelo de desarrollo de mercado, distinto al neoliberal. Todo aquel que critica o propone cambiar el modelo neoliberal —según su razonamiento dicotómico— se acerca peligrosamente hacia la planificación central. Puesto que él critica lo que cree y no lo que lee, no ha reparado en mis argumentos a favor de la expansión sostenida de la inversión privada nacional, del desarrollo de mercados internos y de que en esta tarea no solo debe participar el Estado, sino el sector privado. Específicamente, lo que proponemos es desarrollar una economía nacional de mercado integrando la demografía y la geografía del país, con un plan quinquenal de infraestructura que permita ordenar el territorio económica y ecológicamente, y con mecanismos de financiamiento basados en el mercado de capitales para expandir la inversión privada nacional. Esto no tiene nada que ver con el estatismo, pero sí con un nuevo Estado que recupere su soberanía frente al capital transnacional y su capacidad de hacer políticas sociales de calidad en salud, educación y seguridad social, y que restituya sus derechos a los trabajadores.
b) Lago defiende, para el Perú, el modelo primario exportador, extractivista y desindustrilizador, que no genera empleo sostenible y que afecta al medio ambiente, aunque se cuida de no declararlo explícitamente. Su argumento a favor de la especialización es notable cuando pretende criticar a Jaime Ros. Este reconocido economista, refiriéndose a su país, nos dice que el modelo neoliberal «no ha logrado resolver los problemas del país y estancó el crecimiento económico»: el PBI mexicano creció a la tasa de 3.2 % durante 1940-1981 y a la tasa de 1.5 % en el período 1990-2005; y, en este tiempo de desaceleración del crecimiento se produjo un retroceso de la productividad total de los factores. También afirma que con el TLCAN

«ha ingresado a México un mayor número de importaciones y, para el caso de los productores, casi han desaparecido por completo los créditos para el campo».[19] Pero, Lago contesta que con el TLCAN: «[…] las exportaciones más que se triplican […]. Claro que suben las importaciones [...] y las exportaciones; de eso se trata, de especializarse en lo que uno es más eficiente […]. No soy tan estudioso de la economía mexicana como Ros, pero algo debo haber aprendido los seis años que fui funcionario público mexicano». Que los lectores evalúen esta evasiva y auto-ditirámbica respuesta.

c) Finalmente, la defensa del libre mercado que hace Lago es deleznable. Sostiene, en otra nota, que «Perú es una historia del éxito real del libre mercado y de la disciplina fiscal. El libre comercio, en menos de dos décadas, ha aumentado en nueve veces las exportaciones». Pero, esta afirmación no refuta nuestro argumento de que el modelo neoliberal descuida el desarrollo y expansión de los mercados internos, con lo cual conspira contra la inserción competitiva de la economía en los mercados internacionales, mediante aumentos sostenidos en la productividad. Es un modelo que alienta la competitividad mediante la apertura comercial indiscriminada y con salarios estancados. ¿Será porque defiende la especialización primario exportadora que no puede criticar al actual Gobierno del vergonzoso «óbolo minero»?

4. La defensa del modelo neoliberal de Ricardo Lago[20]

«No hay piedra de toque para el juicio como aplicarnos a nosotros mismos la ley que a los demás queremos imponer». (2008 [1869]:337)
John Stuart Mill

Ricardo Lago ha publicado un artículo en *Semana Económica* el 7/2/2010, donde intenta rebatir las críticas que le hago a su defensa del neoliberalismo en mi artículo «Acerca del debate sobre el modelo neoliberal».[21] Desafortunadamente, como veremos enseguida, Lago responde con prejuicios y agravios.

19 Véase declaraciones de Jaime Ros en «El TLCAN no beneficia a México». Op. Cit.

20 Publicado en diario *La República*, el domingo 14 de febrero de 2010.

21 Véase su artículo «Respuesta al profesor Félix Jiménez: mercado o estado o ambos», publicado en *Semana Económica* el 7 de febrero de 2010. Véase también su artículo «Debate con Waldo, Pedro, Oscar y Félix Ovidio», publicado en el diario *Correo* el 7 de febrero de 2010.

Sobre el modelo primario exportador

Dice que afirmo que él «defiende el modelo estractivista [*sic*], desindustrializador, que no genera empleo sostenible y que afecta al medio ambiente, aunque se cuida de no declararlo explícitamente». Pero, lo que yo dije es que «Lago defiende para el Perú el modelo primario exportador, extractivista, desindustrilizador, que no genera empleo sostenible y que afecta al medio ambiente, aunque se cuida de no declararlo explícitamente». Los buenos lectores notarán que no digo que él defiende sus secuelas, sino que él defiende el modelo primario exportador. Que él no crea que esas sean sus secuelas, es otra cosa. Ahora bien, ¿por qué digo que él defiende el modelo primario exportador? Porque él defiende la especialización asociada al libre comercio y, en Perú, el modelo primario exportador es su resultado. La defensa de la especialización asociada al libre comercio está en su artículo donde, refiriéndose a los efectos del TLCAN en México, dice: «Claro que suben la importaciones [...] y las exportaciones, de eso se trata, de especializarse en lo que uno es más eficiente». Si Lago cree que el modelo primario exportador no existe en el Perú, que lo demuestre.

Lago es un cultor del libre comercio bajo ventajas comparativas y se proclama, por eso, defensor de los consumidores, de la soberanía del consumidor. Según esta teoría de las ventajas comparativas, los países comercian porque son diferentes entre sí, es decir, porque tienen distintas especializaciones y que, por lo tanto, pueden beneficiarse del comercio si cada uno produce y vende lo que sabe hacer relativamente mejor. «De eso se trata», dice Lago. Sin embargo, con un poco de análisis no es difícil comprender que el libre comercio basado en el patrón de especialización, en economías en proceso de crecimiento, generaría más pérdidas que beneficios si, al abrir el comercio, la especialización existente no es la óptima. Además, según la literatura de los años 1970 y 1980, el libre comercio, en ciertas condiciones, puede no ser la mejor opción y resultar incluso una opción inferior a la autarquía (Parrinello, 1988; Levy, 1980; Krugman, 1990 y Ros, 1987).

Secuelas del modelo primario exportador o modelo del «óbolo minero»

Con el modelo primario exportador, basado en la especialización, las inversiones efectuadas en las dos últimas décadas no han modificado los bajos niveles de productividad que se registran desde fines de los años 1980 y, como ya lo

hemos señalado, «tampoco han servido para superar el largo estancamiento de la relación capital-trabajo, importante indicador de modernización. En todo el período neoliberal no hemos tenido proceso alguno de modernización ni de cambio técnico que impacte al conjunto de la economía», debido al deterioro de la educación en todos sus niveles, pues se redujo el gasto del Estado afectando la calidad de todos sus servicios. De otro lado, en esta economía del «óbolo minero», el 71.7 % de la PEA (de 14.7 millones), trabajan en actividades de servicios y el 73.2 % en empresas de uno a diez trabajadores. El «ingreso promedio mensual de la PEA urbana ocupada en este tipo de empresas es de S/ 755.3». Las actividades de servicios, de bajísima productividad, generan el 61 % del PBI. Estas son sus secuelas. Por eso digo que la defensa de Lago del libre mercado es deleznable, esto es, inconsistente y frágil.

Los infundios de Lago

Refiriéndose a mi propuesta de planes quinquenales de infraestructura, Lago dice que estos son: «Técnicas matemáticas que utilizaban profusamente los burócratas del Gosplán […] para sellar con el *imprimatur* de científicos como Pontryagin, Leontief y Kantorovich […] sus "planes quinquenales" de inversión y producción. Planes que suplantaban la soberanía del consumidor y decidían por nosotros sobre nuestras vidas».

Este párrafo, de intenciones sibilinas, sugiere que yo adhiero a la ideología del Gosplán. Lago lee lo que él imagina e imagina de acuerdo con sus odios ideológicos. Si este no fuera el caso, él entendería que, en el tema de infraestructura y en otros, el Perú merece un gobierno contrario a la improvisación para involucrar al sector privado, con planes y proyectos de plazos definidos, en la tarea de conectar la economía con la demografía y la geografía, y de ordenar el territorio económica y ecológicamente.

Finalmente, refiriéndose a Howard Fast, autor del epígrafe que encabeza mi artículo —«Se hace duro pensar cuando el mundo entero tiene miedo del pensamiento o la verdad»—, Lago dice: «[Este] autor de la extraordinaria novela *Espartaco* […] fue militante del partido comunista de los EE.UU. y merecedor en 1953 del Premio Stalin de la Paz en la peor época de la URSS ¡Vaya menudo inspirador, un estalinista!».

Lago intenta invalidar mis argumentos creando sospecha. Si esto no es verdad, entonces es un ignorante de la obra de Fast, es decir, Lago desconoce la

obra de Howard Fast. Fast no solo escribió *Espartaco*, sino muchas otras obras como *La pasión de Sacco y Vanzetti* (1953), *Moisés: Príncipe de Egipto* (1958) y *El Dios desnudo*. Esta última, publicada en 1957, es una crítica al totalitarismo de Stalin y un canto a la libertad. En esta obra, Fast dice «El mañana pertenece a aquellos que rompen las paredes de la prisión que encierra la mente humana, no a aquellos que sostienen esas paredes». Me pregunto si Lago sabrá de cuál de las obras de Fast saqué la cita que encabeza mi artículo.

5. Retomando el debate sobre el modelo neoliberal[22]

El debate sobre el modelo neoliberal, dio un giro inesperado que nos impidió continuar abordando los temas que se pusieron sobre la mesa. Es momento entonces de retomarlos. Lo central del argumento de los seudo-keynesianos-neoliberales, se resume en su particular definición de modelo neoliberal y su visión de los problemas del desarrollo y del crecimiento.

Estos definen al modelo neoliberal como aquel que es «amigable a la inversión privada», donde la «intervención estatal no entorpece el funcionamiento de la economía». De acuerdo con esta definición «El Perú está felizmente […] junto con Brasil, Chile, Colombia y México [que son] modelos amigables para la inversión privada». En cambio, Argentina, Bolivia, Ecuador o Venezuela, serían países «donde la intervención estatal entorpece el funcionamiento de la economía». En particular, dicen: «[…] Bolivia y Venezuela han espantado a la inversión privada, la fuente más importante del crecimiento económico sostenido».

En lo que respecta a los problemas del desarrollo y el crecimiento, estos economistas sostienen que son suficientes una buena administración de la política macroeconómica y un incremento de la presión tributaria. En sus palabras: «En Perú solo hay que enfrentar mejor los choques externos», «elevar sustantivamente la presión tributaria para poder sostener un gasto público mayor en capital humano e infraestructura» y, de este modo, enfrentar «el gran lastre […] de ser uno de los países más desiguales en América Latina».

22 Publicado en *Actualidad Económica*, el lunes 15 de febrero de 2010.

El modelo neoliberal y la evidencia empírica

Si esta definición y clasificación son consistentes, durante las dos últimas décadas la inversión debería haber crecido sostenidamente y a tasas altas en los países supuestamente neoliberales por ser amigables con la inversión. Debido a la ausencia de información comparable sobre la inversión privada, vamos a intentar dos tipos de clasificación del conjunto de países que se mencionan, utilizando información de la formación bruta de capital fijo a precios y dólares del año 2000 y de los coeficientes de inversión (porcentaje de la inversión respecto al PBI).

Los países que deberían calzar con la citada definición de «países amigables con la inversión» serían aquellos donde la inversión crece a tasas promedio anuales más altas o donde los porcentajes de la inversión respecto al PBI son también los más altos, con el agregado de que estos coeficientes se mantienen o crecen en el tiempo. Además, en estos países los Estados serían los que menos habrían «entorpecido» el «funcionamiento de la economía», pues de lo contrario la inversión no habría crecido y los niveles de los coeficientes de inversión no se habrían mantenido en el tiempo.

Tendríamos, asimismo, un segundo grupo de países, «los más o menos amigables con la inversión», y un tercer grupo integrado por «los menos amigables con la inversión» y donde se ubicarían justamente los países contrarios al neoliberalismo. En este último grupo los Estados de los países que lo integran habrían hecho poco por estimular el funcionamiento de la economía o habrían realizado alguna acción que lo entorpeciera, con la consecuente caída de la inversión o su estancamiento.

a) El criterio de la evolución de la inversión

El siguiente análisis lo realizamos utilizando las series de formación bruta de capital fijo en millones de dólares a precios constante del año 2000, para el período 1990-2008, publicada por CEPAL (2009).

Grupo 1: Los países amigables con la inversión

Entre los países, de los nueve considerados, que registraron tasas de crecimiento de la inversión más altas se encuentran: Argentina, Venezuela y Chile. La inversión de estos países crece, entre 1990 y 2008, a una tasa por encima de 6 % promedio anual. En Argentina la tasa es de 7.5 %, en Chile de 7.9 % y

en Venezuela de 6.3 %. Habría sido imposible lograr estas tasas de crecimiento si el Estado «hubiera entorpecido el funcionamiento de la economía». A este grupo de países debería pertenecer Perú cuya inversión cree a la tasa de 6.3 % promedio anual. Nótese que, junto a Perú, se encuentran dos países con los que no calza la definición: Argentina y Venezuela.

Grupo 2: Los países «intermedios»
En este segundo grupo de países la inversión crece a una tasa cercana al 5 % promedio anual. Integran este grupo: Bolivia con una tasa de 4.7 %, México con una tasa de 4.8 % y Colombia con una tasa de 5.3 %.

Grupo 3: Países contrarios a la inversión o con un Estado obstruccionista
Finalmente, en el tercer grupo, donde, según la definición, se encontrarían los países con modelos contrarios al neoliberal o que no son «amigables con la inversión», la inversión crece a una tasa promedio anual inferior al 4 %. Lo integran Brasil con una tasa de 2.6 % y Ecuador con una tasa de 3.8 %. ¡No están Argentina ni Venezuela!

Hasta aquí hemos mostrado que la definición de modelo neoliberal no calza con la clasificación de países que se propone: Brasil, Chile, Colombia y México, como países amigables con la inversión; y, Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela, como países contrarios al neoliberalismo o amigables con la inversión.

b) El criterio del coeficiente de inversión
Con el segundo criterio de los coeficientes de inversión también se obtiene grupos de países que no calzan con la clasificación que se propone de acuerdo a la definición de modelo neoliberal.

El Cuadro 1 contiene los porcentajes de la inversión con respecto al PBI. En 1990, Ecuador es el que tenía el coeficiente de inversión más alto (23.4 %). Le seguían, en orden descendente, Venezuela, Chile, Colombia, Brasil, México y Perú. Los últimos lugares le correspondían a Argentina y Bolivia pues registran al inicio del período coeficientes casi 50 % menores que el de Ecuador.

Dieciocho años después, en 2008, Chile, Ecuador y Venezuela seguían ocupando los primeros lugares: registran los coeficientes más altos y por encima de 28 %. A estos tres, se le puede agregar Perú. Estos cuatro países serían los favorecidos por un Estado que no entorpece el funcionamiento de la economía.

CUADRO 1
FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO
(Porcentaje del PBI total)

País	1990	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Argentina	11.5	19.1	17.2	14.3	10.2	12.9	15.9	17.9	19.5	20.4	20.9
Bolivia (Estado Plurinacional de)	12.8	23.9	20.1	13.8	16.0	13.9	13.2	13.4	14.0	15.1	16.9
Brasil	17.5	18.2	16.7	16.6	15.4	14.5	15.0	15.0	15.7	16.9	18.3
Chile	17.6	23.0	19.0	19.9	19.8	20.2	20.9	24.5	24.0	25.7	29.8
Colombia	17.6	20.0	13.6	14.0	14.7	16.0	17.4	19.9	21.8	23.4	23.9
Ecuador	23.4	24.3	18.8	24.0	27.4	26.4	25.7	26.8	26.8	26.8	29.2
México	17.5	19.7	20.5	20.2	19.9	19.7	20.5	21.3	22.3	23.1	23.9
Perú	17.2	24.9	21.9	18.5	17.5	17.8	18.3	19.2	21.2	24.0	28.7
Venezuela (República Bolivariana de)	17.9	23.6	21.2	23.1	20.7	14.1	17.9	22.4	26.4	30.6	28.3

Nota: Ambas variables están en millones de dólares a precios constantes de 2000
Fuente: CEPAL (2009). Elaboración propia.

México, Colombia y Argentina también aumentaron sus coeficientes, pero sus niveles se ubican solo en el rango de 20 % y 25 %. Por último, Bolivia no cambió de posición, pero ahora le acompaña Brasil. Hay que señalar, sin embargo, que, entre 1990 y 2008, Argentina, Chile Venezuela y Perú fueron los países que aumentaron notablemente sus coeficientes de inversión.

Nuevamente los resultados no calzan con la definición de modelo neoliberal como aquel «amigable con la inversión privada», pues en este grupo se encuentran dos países que no son conocidos precisamente como neoliberales. No hay correspondencia entre la definición y la clasificación de países que se nos propone. La clasificación corresponde más a la propaganda que machaconamente difunde la prensa oficial y adicta a este Gobierno, y que tiene como propósito generar en la población el rechazo hacia la transformación que el país requiere.

¿Qué países integrarían un modelo amigable con los trabajadores o con la población?

Si utilizamos como otro criterio de clasificación el de ser amigables con los trabajadores a partir del comportamiento del salario mínimo real, resulta que Argentina, Bolivia, Brasil y Chile, son los únicos países donde el salario mí-

nimo real creció, entre 1990 y 2007, a una tasa promedio anual por encima de 4 % (véase Cuadro 2). Además, como se sabe, en estos países los derechos laborales, como el derecho a tener sindicatos, no están conculcados.

CUADRO 2
SALARIO MÍNIMO REAL
(Índice 2000=100)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Argentina	28.3	73.2	57.6	74.5	102.9	99.5	99.3	98.8	97.9	99.1	100	101.1	81.3	84	129.8	171.1	193.2	219.6
Bolivia (Estado Plurinacional de)	40.6	66.7	66.9	73.1	80.5	78.9	76.2	77.8	90.3	97.2	100	110.8	116	116.9	112	106.3	111.1	109.7
Brasil	73.8	82.3	76.5	84.8	82.6	87.2	90.8	92.3	96.6	97.4	100	109.8	114.3	117.4	121.4	128.5	145.3	154.8
Chile	57.7	63.1	66	69.2	71.8	75.1	78.2	81	85.7	93.4	100	103.8	106.8	108.3	111.3	113.4	116.3	118.5
Colombia	100.4	97.1	95.4	98	96.4	96	95.3	97.1	95.6	99.5	100	101.2	101.9	102	103.8	105	107.9	108.6
Ecuador	86.1	73	74.9	86.1	99.7	118.3	129.8	125.2	116.2	103.7	100	111.5	112.5	119.3	122.2	125.9	130.1	135.1
México	144.5	138.4	131.4	129.2	129.5	112.9	102.7	102.1	102.9	99.3	100	100.4	101.2	100.4	99.1	99	99	98.3
Perú	73.3	49.8	49.8	35	45.3	46.4	47.8	84	93.2	90	100	101.2	101	102.2	106.9	105.1	112	111.7
Venezuela (República Bolivariana de)	103.4	89.5	127.5	111.7	125.1	117.2	110.9	94.5	94.3	96.4	100	100	94.5	83.3	92.7	103.7	113.9	114.4

Fuente: CEPAL (2009). Elaboración propia.

Perú se encuentra, de acuerdo con este criterio, entre los países que habrían tratado mal a sus trabajadores. Entre estos se encuentran Colombia y México, los dos países que, según la definición de modelo neoliberal, son amigables a la inversión privada o donde el Estado no entorpece el funcionamiento de la economía.

Si ahora tomamos en cuenta el porcentaje de población con acceso sostenible a mejores fuentes de abastecimiento de agua potable y a mejores servicios de saneamiento, en áreas urbanas y rurales, encontramos que los países que mejor atienden a su población son: Argentina, Chile y Ecuador (véase Cuadro 3). Brasil no ha mejorado ni desmejorado entre los años 2000 y 2006. Los otros países como México, Bolivia y Perú tienen el peor desempeño.

En lo que se refiere al acceso a servicios de agua potable en zonas rurales, Brasil y Perú están en los últimos lugares en el grupo de los nueve países. Por otro lado, con respecto al acceso a servicios de saneamiento, los países con el porcentaje más bajo de población atendida son: Bolivia, Brasil, México y Perú.

CUADRO 3
POBLACIÓN CON ACCESO SOSTENIBLES A MEJORES FUENTES DE ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE Y A MEJORES SERVICIOS DE SANEAMIENTO, EN ÁREAS URBANAS Y RURALES
(porcentaje)

	Agua Potable/ Drinking water						Saneamiento/ Sanitation					
País	Nacional National		Urbana Urban		Rural		Nacional National		Urbana Urban		Rural	
	2000	2006	2000	2006	2000	2006	2000	2006	2000	2006	2000	2006
Argentina	96	96	98	98	78	80	89	91	91	92	74	83
Bolivia (Estado Plurinacional de)	82	86	94	96	62	69	39	43	52	54	19	22
Brasil	89	91	96	97	57	58	74	77	83	84	37	37
Chile	93	95	98	98	65	72	91	94	95	97	62	74
Colombia	91	93	98	99	73	77	74	78	83	85	51	58
Ecuador	88	95	92	98	81	91	80	84	90	91	65	72
México	93	95	97	98	81	85	76	81	88	91	42	48
Perú	81	84	91	92	56	63	65	72	80	85	28	36
Venezuela (Republica Bolivariana de)	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na
América Latina y el Caribe	93	92	98	97	78	73	85	79	91	86	65	52

Fuente: CEPAL (2009). Elaboración propia.

La evidencia empírica analizada hasta aquí muestra la inconsistencia de la definición de modelo neoliberal que usan algunos economistas seudo-keynesianos. Pero, además, nos indica que las clasificaciones sobre la base de criterios de «desempeño» de algunas variables económicas y sociales, relevantes para una u otra ideología, no dicen nada o dicen poco de la dinámica económica y sociopolítica que se desarrolla en cada uno de los países. Esta dinámica responde a los estilos o modelos de desarrollo que ellos han adoptado con el dominio de un tipo de coalición socio política, funcional a un tipo de acumulación de capital.

PARTE II

DEL NEOLIBERALISMO HACIA UN NUEVO MODELO ECONÓMICO





Capítulo III

PROBLEMAS Y EFECTOS ESTRUCTURALES DEL ESTILO DE CRECIMIENTO NEOLIBERAL



1. Aranceles, inversión nacional y crecimiento[23]

La reducción de aranceles a las importaciones de bienes de capital e insumos industriales (Decreto Supremo N° 211-2006-EF) ha sido elogiada por diversos analistas, empresarios y hasta políticos opositores. Ellos creen que aumentará la productividad y el empleo, porque casi todas las 2894 partidas afectadas pertenecen a la agricultura y a la industria. Los entusiastas creen que su efecto en el crecimiento se ubicará entre 0.2 % y 1 % promedio anual.

Para Alan García la medida beneficiará directamente a 50 000 empresas. En la revista *Caretas* del 28 de diciembre del año pasado sentenció: «tiramos los aranceles a cero para 3247 partidas», con el fin de favorecer a las pequeñas empresas (esto es, ¡353 partidas más que el total que figura en el decreto supremo!). Además, García revela un peculiar conocimiento de la economía y del desarrollo. Cree que el Banco Central mantiene reservas internacionales en exceso y que la gran inversión extranjera es la «gallina de los huevos de oro», la «punta de lanza» detrás de la cual está «la infantería, que es un ejército enorme de la pequeña empresa del Perú». A este ejército le dice, con una seguridad que sorprende: «Te bajo los costos. Reindustrialízate, remaquinízate».

A nuestro juicio, no se puede afirmar que esa medida arancelaria reindustrializará el país. Las razones son las siguientes:

a. La reducción de costos es marginal: el 97 % de las partidas tenían solo 4 % de arancel. Podría decirse que este efecto se potencia con el abaratamiento de las importaciones, debido a la apreciación monetaria que se acerca al 5 %. Pero, precisamente esta apreciación conspira contra las exportaciones no tradicionales que, según García, son las que permiten a la infantería empresarial «sintonizar con el mercado mundial». Además, la apreciación, al desalentar las exportaciones y estimular las importaciones, puede erosionar la tendencia al superávit comercial.
b. El alto costo del crédito es la restricción más importante a la inversión de las pequeñas empresas. Estas, para importar insumos y bienes de capital, tendrían que endeudarse a tasas de interés que superan el 40 % y donde solo un tercio de sus demandas de crédito son satisfechas. Nótese que con una inflación de cerca de 2 % anual, la tasa de interés real resultante presu-

23 Publicado en diario *La República*, el martes 23 de enero de 2007.

pone inversiones con rentabilidades posibles, en nuestro país, solo para las empresas bancarias, las AFP, la telefónica, etc.

c. El bajo costo del dinero es clave para que aumenten las inversiones que mejoran la productividad e introducen cambios técnicos en la producción. El Gobierno no tiene propuestas sobre este tema y la SBS no promueve competencia en el mercado crediticio. Peor, no hay reformas a favor del desarrollo del mercado de capitales y de la participación de las empresas pequeñas y medianas. Las grandes, sobre todo las de capital extranjero, están aprovechando lo poco que se avanzó en el desarrollo de dicho mercado. Por ejemplo, EDEGEL acaba de emitir bonos por S/ 50 millones, con un plazo de siete años y a una tasa de 6.16 %. Si las pequeñas y medianas empresas también pudieran hacerlo, recién se abrirían posibilidades reales de reindustrializar el país.
d. Las empresas pequeñas y medianas requieren, además, que el mercado interno crezca. Para ello es indispensable realizar inversiones en infraestructura a lo largo y ancho del país. Tampoco hay avances en este terreno. Se destinó cerca de US$ 600 millones para un «*shock* de inversiones» y se gastó solo el 8.6 %. ¡El déficit en infraestructura es de cerca de US$ 25 mil millones!
e. Las empresas extranjeras no tienen restricción de financiamiento, ni de mercado. Estas, por lo tanto, aprovecharán más la reducción arancelaria. Las mineras serán las más beneficiadas: su óbolo de US$ 158 millones anuales representa solo el 60 % de los US$ 259 millones que pierde el fisco por la reducción arancelaria.

Los lectores habrán advertido que las políticas que configuran precios relativos favorables a la industria y contrarios al actual patrón primario exportador son las que realmente impulsan la inversión privada nacional y, por lo tanto, permiten sostener el crecimiento económico a largo plazo.

2. Rebaja arancelaria: cuento de *lobbies*[24]

¿Qué razones explican la reciente rebaja arancelaria? Hay dos hipótesis que no se excluyen necesariamente. Una es que el ministro Luis Carranza convenció

24 Publicado en diario *La República*, el domingo 21 de octubre de 2007.

al presidente, culposo por su pasado, de que la medida permitiría «matar dos pájaros de un tiro»: revertiría tanto el repunte de la inflación como la notable apreciación de la moneda. La otra es que la presión de los *lobbies* encontró el momento propicio (caída del tipo de cambio y aumento de la inflación) para favorecerse con la rebaja arancelaria. Que los lectores corroboren estas hipótesis.

Intromisión de Carranza en el BCRP

Para el ministro Carranza la rebaja es antinflacionaria porque disminuirá el precio de los alimentos en 10 %. Pero esta afirmación no tiene sentido ni justificación técnica porque, según el BCRP, «las alzas en las cotizaciones internacionales de combustibles e insumos para la producción de alimentos como el trigo, maíz y soya [...] no tendrán efectos permanentes sobre la tasa de inflación». El ministro también sostiene que ha bajado los aranceles para «evitar que tengamos un rebrote inflacionario», debido a que el actual crecimiento de la demanda interna puede generar cuellos de botella y, por lo tanto, aumentos de precios en sectores que llegan al límite de su capacidad. Esto lo dice un ministro que aplica una política fiscal procíclica en pleno crecimiento de la demanda interna.

Sabemos que no es responsabilidad del MEF combatir la inflación y menos con rebajas arancelarias. Al hacerlo, el ministro Carranza está invadiendo los fueros del BCRP. Pero, además de intruso, es profano, porque desconoce el mecanismo de la franja de precios. En otras palabras, desconoce que por el aumento significativo de sus precios, los productos agropecuarios como la leche, el azúcar, el maíz y el trigo deben tener aranceles cercanos a cero desde hace ya varios meses, como bien lo señala el presidente de la SNI. No se puede decir, entonces, que la rebaja arancelaria disminuirá los precios de los alimentos en 10 %. Por lo demás, si el repunte inflacionario actual se debe a la inflación importada esta ya se está combatiendo con la reciente caída del tipo de cambio. Solo desde fines de septiembre hasta la fecha, el tipo de cambio promedio bancario se ha reducido en 4.34 %.

Medida es contraria a la industria y a los campesinos

La medida es contraria a la inversión nacional, a la industria nacional y a la agricultura. De acuerdo con la SNI, las partidas con protección efectiva negativa (insumos con arancel y producto final sin arancel) han aumentado de 33

a más de 100. Este es un *shock* de oferta negativo y creador de desempleo. Las pequeñas empresas metalmecánicas pagarán un arancel por los insumos que utilizan, pero enfrentarán la competencia de productos finales importados con un arancel cero. Asimismo, la rebaja del arancel a las importaciones de cemento de 12 a 0 % afectará a los productores e inversionistas nacionales y beneficiará a la transnacional CEMEX, que supuestamente ya estaba penetrando el mercado nacional con precios *dumping*, según la asociación de sus productores. Afecta del mismo modo a la industria de confecciones que es intensiva en mano de obra y a los campesinos productores de alimentos. Por ejemplo, se beneficia a la empresa Gloria que es principal importador de leche en polvo y lacto suero.

La medida es, asimismo, antinacional. Según la SNI, se rebaja a cero el arancel a las importaciones de bolas de acero forjadas para moler minerales, insumo que produce una empresa arequipeña, mientras se protege con un arancel de 9 % a las importaciones de acero fundidas, que es un insumo producido aquí por una empresa de capitales chilenos. De otro lado, no es difícil comprender que los otros beneficiados serán las tiendas comerciales Saga Falabella y Ripley, que expenden básicamente productos de consumo importados.

En suma, se ha beneficiado a los importadores, a las mineras y a otras empresas de capital extranjero, que dejarán de pagar al Estado US$ 236 millones que es el monto estimado de su impacto fiscal. Los lectores recordarán que la rebaja arancelaria de diciembre de 2006 tuvo un impacto fiscal de US$ 259 millones. Así, en menos de un año el Gobierno ha «privatizado» la tributación de US$ 495 millones.

Medida conspira contra el superávit comercial

Puede afirmarse también que la rebaja arancelaria, al haber aumentado la propensión a importar, incrementará la demanda de dólares y, por ende, ayudará a elevar el tipo de cambio. Sin embargo, este argumento deja de lado otros factores que, en la economía abierta actual, tienen más importancia para explicar las fluctuaciones cambiarias. Recuérdese que la rebaja arancelaria de diciembre de 2006 no hizo subir el tipo de cambio; por el contrario, bajó de un promedio de S/ 3.20 en dicho mes a S/ 3.168 en mayo de este año, y ahora se encuentra en S/ 3 por dólar.

Lo que quiere el ministro es aumentar el grado de apertura de la economía. Según él: «Estamos por debajo del 50 %. Un país pequeño, con un mercado

relativamente pequeño, no puede darse el lujo de permanecer en una situación de semiautarquía». Es claro, entonces, que el ministro ha elegido aumentar el grado de apertura entregando el mercado interno a los importadores, en un momento en el que, junto a la caída del tipo de cambio, se está configurando una tendencia al desequilibrio externo. Las exportaciones crecieron en 15.2 % en 2005, en 0.5 % en 2006 y en cerca de 3 % en lo que va del presente año; mientras las importaciones crecieron en 10.9 % en 2005, en 12.3 % en 2006 y en cerca de 17 % en lo que va del año. Igual tendencia se observa cuando se estiman las tasas de crecimiento de las exportaciones e importaciones nominales.

En resumen, la rebaja arancelaria es más bien el resultado de la acción de distintos *lobbies* que han aprovechado su oportunidad, camuflándose detrás del cuento del lobo.

3. Productividad y modernización durante el llamado «pragmatismo fujimorista»[25]

«Los pueblos que olvidan su historia están condenados a repetirla», decía Nicolás Avellaneda, expresidente argentino en las postrimerías del siglo XIX. En nuestro país esto es aún peor, pues la regla no es solo el desconocimiento sino la continua tergiversación de su historia por los grupos de poder que, en cerca de dos siglos, fagocitaron nuestros recursos y bloquearon la construcción de una nación integrada social y económicamente.

Los cipayos de ahora dicen que el «fujimorato» puso orden en la economía y que sus reformas explican el crecimiento de estos años. En este artículo vamos a mostrar que no existen indicios sólidos de un auténtico proceso de modernización de la economía durante los años del «pragmatismo fujimorista».[26]

Productividad y fuentes del crecimiento económico

La productividad y los factores —capital y trabajo— explican el crecimiento de largo plazo del PBI. Pero sus contribuciones varían de acuerdo con las políticas económicas que se aplican en el tiempo. En el caso de nuestro país, la contribu-

25 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 18 de febrero de 2012.

26 Una explicación detallada y econométrica sobre este tema, puede verse en Félix Jiménez (2011b).

ción de la productividad al crecimiento fue notable durante el período 1950-1970, comparado con lo que ocurrió entre 1990 y 2008: 35.7 % en 1950-1960 y 39.6 % en 1960-1970. En los años del fujimorismo neoliberal (1990-2000), la contribución de la productividad al crecimiento fue negativa y de 30 % en el período 2000-2008. Por último, en la década de 1980, de crisis de la deuda y de políticas económicas irresponsables, la caída de la productividad casi compensa la contribución de los factores capital y trabajo (para mayores detalles véase Cuadro 4).

De otro lado, la contribución del factor trabajo fue mayor en los años de 1980 a 2008. Entre 1960 y 1970, período en el que el PBI crece a una tasa promedio anual prácticamente igual a la registrada en los años 2000-2008, la contribución de cada uno de los factores fue menor que la de la productividad y, de los dos factores, el capital fue el que tuvo la mayor contribución.

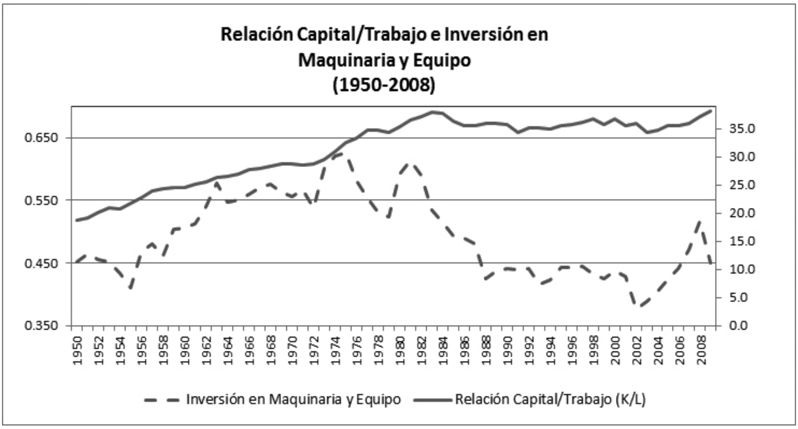
En consecuencia, los aumentos en la productividad y la modernización fueron más importantes en los años de industrialización que en el período neoliberal. Claramente el progreso tecnológico que expresa los cambios en la productividad fue mayor en las décadas de 1950 y 1960, no obstante el carácter espurio de esta industrialización, que en los años comprendidos entre 1990 y 2008.

Productividad y modernización de la economía

La contribución de la acumulación de capital al crecimiento económico fue más importante en los años de 1950 a 1980 que en los años de 1990 a 2008. A juzgar por la evolución de la relación capital-trabajo (o intensidad de capital) (véase Gráfico 1), el proceso de modernización de la economía es marcadamente ascendente desde 1950 hasta fines de la década de 1970. Después, este indicador de modernización registra una tendencia ligeramente decreciente. Por lo tanto, entre 1980 y 2008, el proceso de modernización se estanca. Esto tiene que ver, sin duda, con la reprimarización y terciarización de la economía que tuvo lugar en esos años.

Por otro lado, la productividad total de los factores aumenta sistemáticamente hasta alcanzar un máximo en los años 1974 y 1975 (véase Gráfico 2). Después desciende hasta estancarse entre los años de 1991 a 2004; y, luego inicia una leve recuperación, pero sin superar los niveles registrados a inicios de la década de 1960.

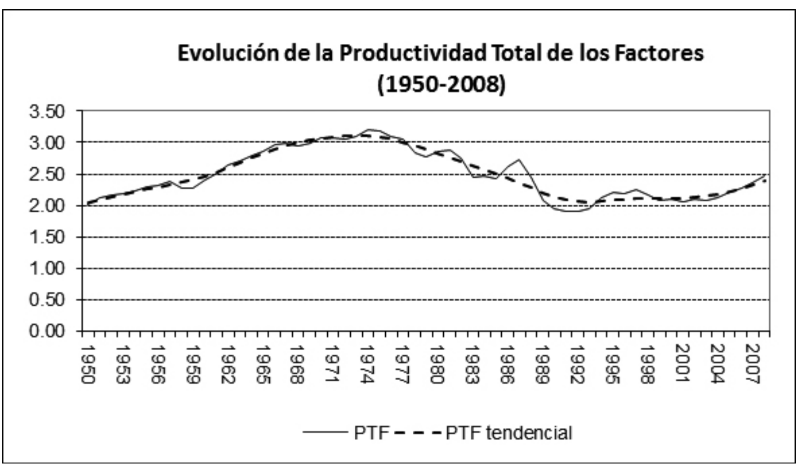
GRÁFICO 1



Fuente: BCRP e INEI. Elaboración propia.

Los comportamientos de la productividad y de la relación capital-trabajo —indicador importante de modernización económica— evidencian la presencia de un importante proceso de modernización durante los años comprendidos entre 1950 y 1975. Precisamente, en estos años, la productividad de los factores aumenta de forma sistemática al igual que la relación capital-trabajo. Después, ambas descienden, con lo cual corroboran la ausencia de modernización con impacto para el conjunto de la economía.

GRÁFICO 2



Fuente: BCRP e INEI. Elaboración propia.

El cambio en la estructura de la inversión bruta fija (IBF) a favor de la inversión en construcción también confirma la inexistencia de modernización generalizada durante el «fujimorismo neoliberal». Entre 1950 y 1975, la participación de la inversión en maquinaria y equipo fluctúa alrededor de una tendencia creciente; pero después pierde importancia, mientras aumenta de modo notable la participación de la inversión en construcción.

La modernización de las economías de mercado no se logra con el predomino de la inversión en construcción sobre la inversión en maquinaria y equipo. Sabemos, además, que los países con altos niveles de inversión en maquinaria y equipo tienen tasas de crecimiento del producto per cápita más altas y, por lo tanto, mejores estándares de vida para su población. Asimismo, los trabajadores de un país que invierte más en maquinaria y equipo modernos participan en un proceso de aprendizaje que los mantiene actualizados con los últimos desarrollos tecnológicos.

El proceso de modernización del país ocurrió *pari passu* con el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones. ¿Significa esto que debemos restaurar esta estrategia de crecimiento? La respuesta es «no». Ese proceso de industrialización fue espurio. Necesitamos una nueva estrategia industrialista, basada en el procesamiento de nuestros abundantes recursos primarios, en la expansión de los mercados internos mediante infraestructura y en esquemas de financiamiento nuevos mediante el desarrollo del mercado de capitales en moneda local.

4. Desigualdad y descapitalización: la ilusión del crecimiento económico[27]

Con la tasa de 6.9 % registrada en 2011, hemos concluido una década de sostenida generación de riqueza material, pero que la amplia mayoría de peruanos no la disfruta. Desde 2002 hemos crecido a la tasa de 6.4 % promedio anual. Entre 1996 y 2001, crecimos solo a la tasa de 2 % promedio anual. Entre 1987 y 1992 nos empobrecimos absurdamente: el PBI se redujo en 24.3 %. Recién en 1996 recuperamos el PBI que generábamos en 1987; empero, la población ya había aumentado en 3 millones 931 mil personas y solo recién en 2005 nos acercamos al producto per cápita de 1987. Tuvieron que pasar dieciocho años para recuperar lo perdido.

27 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 10 de marzo de 2012.

Cambio en la estructura de la economía

Al inicio de esta década de crecimiento se cambió el esquema institucional de política monetaria y fiscal que se practicó durante el «fujimorato», pero en materia de estilo de crecimiento se continuó descuidando a la industria y a la agricultura. Desde la década de 1990, cambia la estructura de las exportaciones y de la producción. El 77 % del total de las exportaciones son de productos tradicionales, pero al interior de estos productos los mineros ganan participación; no llegaban al 50 % del total de las exportaciones, pero después de 2002 —coincidiendo con el aumento espectacular de sus precios en el mercado internacional— su participación aumentó hasta un promedio de 60 %.

También cambia la estructura de la producción. La participación del sector primario (agropecuario, pesca, minería e hidrocarburos) en la generación del producto, aumenta después del año 2000 de 13 % hasta cerca del 15 %, muy por encima del registrado en el período 1950-1997. Este cambio se debió al incremento notable del peso de la minería en el total de la producción primaria: pasó de 25 % a 33.8 %. Sin embargo, hubo otro cambio importante: la manufactura no primaria, que pertenece al sector secundario, perdió peso en el total de la producción. Redujo su participación a 12 % después de haber llegado a representar cerca del 15 % de la producción total.

Todos estos cambios fueron acompañados por un sector terciario (comercio y otros servicios) dominante que «genera» el 63 % del PBI. Podemos concluir, entonces, que nuestra economía de las dos últimas décadas es más primaria y terciarizada, y menos manufacturera.

La desigualdad y la precarización del empleo

El cambio estructural tuvo consecuencias importantes en el empleo y la generación de ingresos. Cerca del 76.5 % del PBI es producido por los sectores primario y terciario. Si le agregamos la construcción y la actividad «procesadora de recursos primarios», el porcentaje sube a 85.2 %. La manufactura no primaria, perteneciente al sector secundario, genera solo el 12 % del PBI; esta pérdida de importancia de la manufactura debilitó su capacidad de generación y multiplicación de empleos e ingresos. La elasticidad empleo-producto de este sector disminuyó de 0.8 a menos de 0.5.

Precisamente en los sectores primario y terciario se encuentran el 34.2 % y el 51.2 % de la PEA ocupada, respectivamente; es decir, el 85.4 % del empleo total. El 33.2 % se encuentra en agricultura, ganadería y pesca, y solo el 1.1 % en minería. De otro lado, el 35.6 % de la PEA ocupada es «pobre y pobre extremo», y el 87.5 % de este grupo de peruanos se encuentra en los sectores primario (básicamente agricultura, ganadería y pesca) y terciario (comercio y otros servicios).

Finalmente, en los sectores primario (básicamente, la agricultura) y terciario se encuentra gran parte de los ocupados en «empresas de dos a nueve trabajadores», los independientes y los «trabajadores familiares no remunerados». Este grupo representa el 76.1 % de la PEA ocupada. Además, son «pobres y pobres extremos» el 31 % de los que se encuentran en «empresas de dos a nueve trabajadores», el 40.4 % de los independientes, y el 58.6 % de los «trabajadores familiares no remunerados».

No hay duda entonces que el actual estilo de crecimiento es funcional a la exclusión social y a la desigualdad. El grueso de la PEA en situación de pobreza y con bajos ingresos (un promedio de S/ 775.4 mensuales en «empresas de uno a diez trabajadores»), se encuentra en la agricultura —relegada por todos los Gobiernos— y en el sector terciario (comercio y otros servicios).

Los riesgos de la descapitalización

Nuestra manera de crecer está, además, acompañada de un proceso de descapitalización. Entre 2003 y 2011, las empresas extranjeras repatriaron utilidades por US$ 59 mil millones e ingresaron como inversión extranjera directa US$ 42 mil millones (que incluyen reinversiones por US$ 33 mil millones, según información del BCRP). En ese mismo período el superávit acumulado de la balanza comercial fue de US$ 51.2 mil millones, cifra inferior a las utilidades repatriadas. El *stock* de inversión extranjera representa apenas el 35.6 % de las utilidades repatriadas. Estamos seguros que el gravamen minero no morigerará este proceso de descapitalización. Los recursos naturales no renovables constituyen un activo, cuya disminución o desaparición, si no se compensa con inversiones en otros activos, perjudica el bienestar de las generaciones futuras. En conclusión, la gran tarea de este Gobierno no es solo apuntalar los programas sociales, sino iniciar el desarrollo sostenido de la industria y de la agricultura para integrar definitivamente la economía moderna con la geografía y la demografía del país.

5. La terciarización económica y el Otro Perú[28]

Había terminado de leer «La realidad económica del Perú» de Rómulo A. Ferrero, artículo publicado en *El Trimestre Económico* en marzo de 1943, cuando llegó a mis manos el reciente libro de José Matos Mar, *Perú: Estado desbordado y sociedad nacional emergente* (2012). El texto de Ferrero me sugirió escribir sobre el pasaje de una economía agrícola de baja productividad, existente en los años previos a la Segunda Guerra Mundial, a la actual economía terciarizada (o dominada por el comercio y otros servicios), también de baja productividad.

Leyendo el libro de Matos Mar (2012) encontré una relación entre la terciarización económica y lo que él llama el «Otro Perú», constituido por la población serrana y amazónica, pobre y discriminada por el Perú Oficial que es básicamente costeño. El Otro Perú migra a las principales ciudades costeñas «para abatir su precariedad y pobreza» (2012: 27). Sin embargo, según Matos Mar, este proceso de casi siete décadas estaría conduciendo, ahora mismo, a cerrar «la brecha histórica entre los dos Perú». ¿Será posible esta «hazaña modernizadora del Otro Perú» sin cambiar el actual estilo de crecimiento de la economía?

De la economía agrícola a la economía terciarizada

La economía de fines de la década de 1930, dice Ferrero, era esencialmente agrícola (incorpora ganadería, silvicultura, caza y pesca). Este sector contribuía con el 36.4 % del producto y empleaba al 62.5 % de la PEA ocupada. Le seguían en importancia la industria y el sector terciario (comercio y otros servicios): generaban el 11 % y 33.3 % del producto, y empleaban al 15.4 % y al 18.5 % de la PEA ocupada, respectivamente. La minería explicaba el 19.3 % del producto, pero empleaba solo al 1.8 % de la PEA ocupada. Esta economía era poco moderna porque gran parte de la ocupación y de la producción provenía de lo que Matos Mar llama el Otro Perú, «agrario y rural, pobre y precario». El producto per cápita de 1940 representaba, según Ferrero, el 8.7 % del correspondiente a Estados Unidos.

En la actualidad, según las cifras del nuevo año base 2007, tenemos una economía dominada por el sector terciario (comercio y otros servicios) que

28 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 17 de marzo de 2012.

genera el 55.6 % del producto y da empleo al 56.8 % de la PEA ocupada. Le siguen en importancia la industria (incluye procesadoras de recursos primarios) y la agricultura (incluye ganadería, silvicultura, caza y pesca) que generan el 16.5 % (3 % le corresponde a las procesadoras de recursos primarios) y el 6.7 % del producto, y emplean al 10.9 % y al 25.6 % de la PEA ocupada, respectivamente. La minería explica el 14.4 % del producto, pero emplea solo el 1.2 % de la PEA ocupada. En resumen, el 62.3 % de la producción y el 82.4 % del empleo corresponden al sector terciario y a la agricultura. Así, después de siete décadas hemos pasado, sin industrializarnos, a una economía básicamente terciarizada, poco moderna y de baja productividad.

El estilo de crecimiento y el Otro Perú

El gran «receptor» del Otro Perú ha sido, entonces, el sector terciario (comercio y otros servicios), junto a una agricultura, venida a menos desde hace tiempo, pero que aún emplea a la cuarta parte de la PEA ocupada. No obstante, hay que señalar que esta estructura se configura fundamentalmente durante las últimas dos décadas de neoliberalismo.

Parece que corrimos mucho para permanecer en el mismo sitio, y siempre descuidando la sierra y la selva. Al atraso de la población agrícola, desde la década de 1930, se sumó la precariedad y pobreza de gran parte de la población del sector terciario. En 1940, el 25 % de los habitantes vivía en la costa; hoy es un poco más del 52 %. No cambió la «considerable superioridad de la costa sobre la sierra y la selva» que destacaba Ferrero. Tampoco cambió mucho nuestra posición relativa en el mundo: el producto per cápita de 2010 representa solo el 11.2 % del correspondiente a Estados Unidos.

Así, las condiciones precarias del Otro Perú se reproducen con el actual estilo de crecimiento que privilegia la minería y la inversión extranjera, descuida a la industria y a la agricultura, y no crea empleos ni ingresos decentes. El Otro Perú creó un mercado para la economía del Perú Oficial, pero es un mercado interno anémico incapaz de impulsar por sí mismo la diversificación productiva. Las empresas de «uno a diez trabajadores» —que emplean al 73.5 % de la PEA ocupada y donde la parte urbana de esta PEA tiene un ingreso promedio de S/ 797.4 mensuales— se ubican principalmente en la agricultura y el sector terciario.

Industrializarse, decía Ferrero, «es una necesidad vital». Es la mejor ruta que la primario exportadora para elevar el nivel de vida de la población.

Empero, advertía también que «no cabe un desarrollo industrial apreciable» si no se desarrollan mercados. En Perú, afirmaba, el «mercado interno es limitado no por el volumen de la población, sino por el bajo poder adquisitivo de la mayor parte de ella» (Ferrero, 1943: 606). Matos Mar, por su parte, dice que el Otro Perú —que desde hace 70 años se esfuerza en integrar social y culturalmente al país— es el camino alternativo a la modernidad; pero este Otro Perú «demanda trabajo formal, educación de calidad, servicios de salud, agua potable y alcantarillado y, sobre todo, un "buen gobierno" dispuesto a realizar los cambios estructurales requeridos y necesarios» (2012: 33). En mi opinión, por lo tanto, este «buen Gobierno», para culminar la construcción de la nación, debe empezar a cambiar el actual estilo de crecimiento neoliberal mediante el desarrollo de mercados internos para impulsar la diversificación productiva.

6. Es necesario cambiar el actual estilo de crecimiento[29]

El grado de diversificación productiva e industrial es lo que diferencia a los países desarrollados de los subdesarrollados. Los primeros tienen una estructura productiva diversificada y tecnológicamente más homogénea, mientras que los segundos —como el nuestro— tienen una estructura productiva básicamente especializada y poco diversificada. Por eso las exportaciones de los países desarrollados son manufactureras y diversificadas, mientras que nuestras exportaciones siguen dominadas por los productos tradicionales como los minerales. Estas diferencias expresan por qué en nuestros países hay un problema de orientación de las inversiones que no existe en los países industrializados. Las inversiones, sobre todo las extranjeras, se dirigen fundamentalmente a la explotación de actividades donde existe alta renta natural (como la minería) y a sectores de servicios de alta tecnología con mercados cautivos (como la telefonía).

El crecimiento rentista y los términos del intercambio

Los estilos de crecimiento asociados a este tipo de inversiones reprodujeron la situación de exclusión y desigualdad de parte importante de la población. Hay una distribución de activos económicos y políticos que es funcional a

29 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 21 de abril de 2012.

estos estilos de crecimiento. Sus impulsos provienen fundamentalmente del exterior. Solo, como ejemplo, en las últimas seis décadas tuvimos crecimiento rápido y sostenido durante seis o siete años solo en dos períodos de términos de intercambio favorables. El período 1960-1966 (el PBI y los términos de intercambio crecieron a las tasas de 7.3 % y de 4 % promedio anual); y, el período 2001-2007 (el PBI y los términos de intercambio crecieron a las tasas de 6.2 % y de 8 % promedio anual). En los dos últimos años, luego de la crisis de 2008 y 2009, el PBI y los términos de intercambio crecieron a las tasas de 7.8 % y 11.5 % promedio anual. Episodios breves de alto crecimiento también están asociados a mejoras igualmente breves en los términos de intercambio.

¿Por qué nuestro país sigue este patrón de crecimiento que le impide industrializarse e integrarse socialmente? La respuesta es política. Hemos sido gobernados por una élite que concentra el poder político y que se beneficia a expensas de la mayoría de la población. Esta concentración del poder, que según Acemoglu y Robinson (2012) se origina en el período colonial, se mantuvo con diversas y cambiantes coaliciones con el poder económico extranjero. Estos autores, en su reciente libro *Why Nations Fail*, dicen que las instituciones políticas y económicas de nuestros países de los pasados cinco siglos fueron moldeados por el colonialismo español. Hemos heredado el sometimiento de la oposición, la apropiación y concentración de los recursos, la discriminación de los pueblos indígenas y el desprecio por las condiciones de vida y los niveles de ingreso de los trabajadores.

La resistencia a la innovación y a la diversificación productiva.

Este legado institucional colonial se reprodujo a lo largo de nuestra vida independiente. Los gobiernos de facto o los gobiernos elegidos en los pocos episodios democratizadores siempre terminaron asociados o capturados por los grupos de poder económico. Así, se favoreció al monopolio y al abuso de poder económico. También se bloqueó la distribución amplia y plural del poder político, y una más equitativa distribución de los recursos y de los ingresos que hubiera permitido modernizar la sierra y la selva del país.

Los pocos intentos modernizadores ocurridos en el siglo XX (Leguía y Velasco) ni lograron superar la fractura entre el Perú Oficial y el Otro Perú, empobrecido y discriminado del que nos habla Matos Mar, ni dieron lugar a procesos democratizadores que redistribuyeran el poder económico e impulsaran cambios tecnológicos sostenidos. La resistencia de los que controlan el poder

político, o de quienes gobiernan sin haber sido elegidos, impidió la creación de incentivos para orientar la inversión nacional hacia la industrialización y desarrollar mercados internos.

Los períodos de rápido crecimiento económico registrados en nuestro país en el último siglo y medio no están asociados a cambios técnicos sino a factores externos. El guano, la anchoveta, el algodón, el petróleo, el cobre, el oro y otros productos de exportación tradicional fueron los responsables de intermitentes períodos de crecimiento. En 1960, la exportación de minerales e hidrocarburos representó el 46.9 % del total; la lana, el 16.4 %; los productos pesqueros, el 11.3 %; en tanto que el azúcar y el café, el 16.3 %. Similar porcentaje para estos productos se registra en 1940, pero también en 1970. Solo cambia la composición; unos productos se hacen más importantes que otros. Por ejemplo, en 1970 los productos pesqueros representan el 33.6 % del total exportado, los minerales e hidrocarburos el 45.9 %; y los productos agrícolas el 15.4 %. El dominio de las exportaciones tradicionales continua en la actualidad (representan el 77.4 % del total), mientras que la participación de los minerales e hidrocarburos es de 69.3 %.

Los estilos de crecimiento, incluyendo el actual que acentúa la especialización productiva, no se han sustentado en cambios tecnológicos ni, por lo tanto, en la diversificación productiva. El crecimiento rápido con estos estilos de crecimiento basados en la extracción de rentas más que en el cambio técnico, terminan o colapsan —como dicen Acemoglu y Robinson (2012)— ya sea por los conflictos sociales que generan o porque la ausencia de innovación y de industrialización les pone un límite.

7. No hay transformación sin desarrollo de la agricultura y la industria[30]

La actual crisis internacional, al igual que la Gran Depresión de 1929, vuelve a generar la oportunidad de basar el crecimiento económico de nuestro país en mercados internos dinámicos e integrados, desarrollando la agricultura y la industria. Es la ruta que nos permitiría superar la dependencia tanto de las actividades extractivas que producen para los mercados internacionales como de las fluctuaciones de los términos de intercambio. No hay ni habrá gran transfor-

30 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 7 de julio de 2012.

mación —«ni gradual ni persistente»—, si la llamada «minería con responsabilidad social y ambiental» no se incorpora en una estrategia que priorice el desarrollo de la agricultura y la industria. Es la hora de abandonar el extractivismo.

El camino de la industrialización y el crecimiento

Ajit Singh, especialista en desarrollo, cuenta que en la década de 1960, cuando fue a la Universidad de Cambridge, Nicholas Kaldor le enseñó tres cosas: primero, la única forma de que un país se desarrolle es industrializándose; segundo, la única forma para que un país se industrialice es protegiendo a su industria; y, tercero, ¡cualquier persona que afirme lo contrario está siendo deshonesta! Estas enseñanzas siguen siendo válidas para países como el nuestro, aunque la experiencia «industrialista» y el cambio en la economía mundial de las últimas décadas, nos obligan a repensar el significado de la protección industrial y a evaluar los efectos de la aplicación de las políticas neoliberales en las últimas décadas.

La evidencia empírica muestra que estas políticas han hecho más vulnerable a la economía de nuestro país ante los problemas económicos de otras partes del mundo; y, al mismo tiempo, han fortalecido a las instituciones económicas y políticas extractivistas. La industria ha perdido el liderazgo en el crecimiento y desarrollo porque la liberalización comercial estimuló el crecimiento de las importaciones manufactureras. La liberalización financiera, que dio lugar al libre flujo internacional de capitales, ha generado una notable volatilidad del tipo de cambio. Por último, la predilección por la inversión directa extranjera, por parte del extractivismo político, ha extendido el extractivismo minero por todo el territorio nacional; y, al mismo tiempo, ha propiciado la descapitalización del país con la significativa repatriación de las utilidades que genera y con una tributación que no compensa el agotamiento de los recursos naturales. Las futuras generaciones están perdiendo activos.

Para desarrollar la agricultura y la industria, entonces, hay que fortalecer los mercados domésticos, de bienes y de capitales, y las instituciones económicas inclusivas. Asimismo, para proteger y estimular el desarrollo industrial, es mejor utilizar el tipo de cambio en lugar de la protección arancelaria. Pero hay que tomar en cuenta que la neutralización de la volatilidad cambiaria, para simultáneamente lograr un tipo de cambio estable y competitivo, debe acompañarse con un proceso de diversificación productiva. Si se mantiene el extrac-

tivismo primario exportador, los efectos de un tipo de cambio competitivo en la diversificación de la capacidad productiva serán débiles. En última instancia, como se sabe, la posición competitiva de una economía depende de las características de los bienes que produce, pues estas explican la composición de sus exportaciones y la magnitud de su propensión a importar bienes manufacturados.

El abandono del extractivismo debe ser «rápido y persistente»

Solo con el desarrollo de la agricultura y de la industria nuestro país saldrá del círculo vicioso del extractivismo económico y político que heredamos de la colonia. Las instituciones políticas extractivas crearon instituciones económicas extractivas, y estas últimas, a su turno, alimentaron las instituciones políticas extractivas mediante la «compra» del poder político por parte del poder económico. Este círculo vicioso se mantuvo a lo largo de nuestra historia creando lo que Robert Michels (1968 [1915]) llamó «la ley de hierro de la oligarquía».

Las oligarquías se reproducen ellas mismas —según Michels— no solo cuando un mismo grupo está en el poder, sino también cuando un grupo enteramente nuevo toma el control de este poder político. Por eso, y también por la ausencia de amplias coaliciones políticas progresistas y democráticas, es que los nuevos líderes que derrotan a los viejos con promesas de cambios radicales solo traen más de lo mismo. Siguiendo a Acemoglu y Robinson (2012), y parafraseando a Marx, podemos decir que la historia de nuestro país se repitió como tragedia después de la independencia y, recientemente, con la aparición de los llamados «antisistema» se está repitiendo como farsa.

A fin de derrotar definitivamente el círculo vicioso del extractivismo, debemos iniciar el proceso de desarrollo industrial y agrícola, esto es, desarrollar instituciones económicas inclusivas. Y, para abandonar el extractivismo político e iniciar un círculo virtuoso de instituciones inclusivas se requiere: a) que los gremios del agro y de la industria se convenzan de su papel transformador; b) que se organice una amplia coalición apoyada por los empresarios del agro y de la industria, los pequeños y medianos empresarios, y la diversidad de grupos políticos progresistas y democráticos; y, c) que esta colectividad, mediante el uso de todos los mecanismos legales, impida que los gobiernos de turno ejerzan el poder sin control.

8. Salarios y empleos precarios son excluyentes y constituyen un costo social[31]

El 14 de julio de 2011, Julio Velarde declaró, en tono aranero, que el aumento del salario mínimo «ahuyentaría a las empresas; subir fuertemente el sueldo mínimo es sencillamente decirles vete a otro país». También se pronunció en contra del impuesto a las sobreganancias mineras argumentando que «traería retraso en el flujo de inversiones de la pequeña y mediana minería». Pocos días después, Velarde fue ratificado por Ollanta Humala en el cargo de presidente del BCRP. Más tarde, Velarde y Castilla, convencieron a Humala a subir el salario mínimo en dos tramos de S/ 75 cada uno: el primero, el 28 de julio de 2011 y el segundo, en el año 2012. Cuando este año, en vísperas del día del trabajo, el presidente Humala declaró «nosotros tenemos pendiente todavía una segunda etapa del cumplimiento con la remuneración mínima vital que lo vamos a hacer», el poderoso ministro Castilla sentenció que su elevación «debería estar ligada a la productividad de las empresas que a una decisión política».

No han quebrado empresas ni se han ido a otro país

Desde junio de este año, la remuneración mínima ya es de S/ 750. En contraste con las conjeturas tremendistas e irresponsables de Velarde y Castilla, el actual ministro de Trabajo José Villena dijo: «Ninguna empresa quebró con el segundo tramo del aumento de la remuneración mínima vital, que pasó de S/ 675 a S/ 750 en junio pasado». Afirmó, además, «que las micro y pequeñas empresas (Mypes) se han desarrollado más tras la implementación de esa medida y descartó que este incremento estimule la contratación informal en un mediano plazo».

El discurso vacío sobre este tema de los Velarde y Castilla es también el discurso del BM. En su informe titulado *El Mercado Laboral Peruano durante el Auge y Caída*, se dice que «los altos costes salariales no laborales y el salario mínimo obligatorio, en particular, promueven la informalidad de la mano de obra» (2010: xix). Afirma que «hay evidencias de que en Perú el salario mínimo y sus incrementos tienen efectos negativos sobre el empleo formal» (Banco Mundial, 2010: xix). Estos defensores del neoliberalismo deberían leer al neoclásico John Bates

31 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 25 de agosto de 2012.

Clark. Este autor de la teoría de la distribución del ingreso basada en la productividad marginal escribió: «La disciplina del hambre descalifica al trabajador para hacer una negociación exitosa, y si el empleador está en total libertad de contratar a los hombres que, bajo tal presión, individualmente podrían ofrecerse a trabajar, él puede conseguirlo por muy poco» (Clark, 1913: 292).

La capacidad productiva del trabajador como activo social

Los trabajadores, como cualquier persona de la sociedad, deben ser alimentados, tener alojamiento, estar protegidos y educados, y tener buena salud. Su capacidad productiva y su talento humano constituyen un activo de la sociedad. El deterioro de este activo constituye un costo para toda la sociedad. Cuando los trabajadores perciben salarios inadecuados para satisfacer sus necesidades indispensables, se genera un costo social que alguien lo tiene que cubrir.

Así, los bajos salarios que contribuyen al deterioro de la capacidad productiva de los trabajadores son trasladados a la sociedad. Esto es lo que está ocurriendo con el actual estilo de crecimiento de la economía peruana: la precariedad del empleo y los bajos salarios que pagan las empresas es asumido por el Estado con programas sociales que no restituyen la depreciación de su activo social.

Los que se oponen al salario mínimo no toman en cuenta este efecto. El costo social que genera la precariedad del salario y del empleo se expresa en una baja calidad de las condiciones de vida de la población que, por lo tanto, repercute de forma negativa en la capacidad productiva y el talento de las generaciones futuras. John Maurice Clark (el otro Clark) decía que el salario mínimo se paga así mismo en el largo plazo mediante el aumento de la eficiencia de los trabajadores.

La importancia del salario mínimo para combatir la precariedad del empleo

Aproximadamente el 79.4 % de la PEA ocupada de nuestro país es informal, es decir, trabajan como asalariados fuera de planilla o en empresas no registradas jurídicamente o son trabajadores por cuenta propia. La gran mayoría son de baja calificación, baja productividad y bajísimos ingresos. La precariedad de este empleo es el resultado del desmantelamiento de los estándares laborales básicos efectuado por las políticas neoliberales.

Por esta razón, el salario mínimo (concebido como costo básico de una vida decente, determinado por la comunidad) no solo se justifica éticamente como medida de inclusión social, sino también como una medida económicamente favorable a la sociedad, porque los trabadores calificados y sanos, son más productivos. Según J. M. Clark, «una industria que no paga un salario digno, realmente está pasando parte de sus costos a otras industrias» (1929: 451). Si estas otras industrias no asumen estos costos, se produce «una pérdida de capacidad productiva que cae como una carga generalizada en la sociedad, a menudo afectando a las futuras generaciones» (1929: 452). Por eso, J. M. Clark sostenía que los costos sociales de la mano de obra deben ser asumidos directamente por las empresas en la forma de una garantía de salario mínimo.

El actual estilo de crecimiento primario exportador, basado en salarios y empleos precarios, no conduce al desarrollo, debido a sus escasos eslabonamientos con el resto de la economía. Necesitamos endogenizar el desarrollo para lo cual, como dice Palley, se requiere «salarios crecientes y una mejor distribución del ingreso. Juntos generan un círculo virtuoso de crecimiento donde un aumento de los salarios estimula el desarrollo del mercado doméstico y el desarrollo del mercado doméstico estimula el crecimiento de los salarios. Buenos estándares laborales y democracia son, ambos, la clave de este nuevo modelo» (2002: 4).

9. Otra vez sobre el actual estilo de crecimiento económico[32]

Diversos análisis de la actual crisis internacional coinciden en que nos espera un largo estancamiento de las principales economías del mundo, debido al sesgo de sus Gobiernos hacia las medidas de austeridad fiscal. Más precisamente, se dice que la llamada consolidación fiscal impuesta a la periferia europea y el posible abismo fiscal (recorte de gasto y subida de impuestos) que le espera a los Estados Unidos al inicio del próximo año, junto a los conflictos sociales que ello genera, constituyen los principales frenos para salir más rápido de la actual recesión mundial. De acuerdo con este pronóstico, China y otros países están orientando su estrategia de crecimiento hacia los mercados

32 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 24 de noviembre de 2012.

internos. En un escenario de estancamiento de la economía mundial, las estrategias exportadoras impulsadas en las últimas décadas, y en las que se embarcaron muchos países como el nuestro apostando por la especialización y descuidando su desarrollo industrial, ya no pueden asegurar la sostenibilidad del crecimiento.

La estructura productiva que heredamos del neoliberalismo

Tres décadas de neoliberalismo han consolidado una estructura productiva de servicios de baja productividad y primario exportadora. El crecimiento ha sido y aún es impulsado por los altos precios de los minerales y liderado por los sectores de producción de no transables: comercio, servicios y construcción. Estos tres sectores crecieron por encima del promedio durante el período 2001-2011; mientras la agricultura y la manufactura sufrieron un rezago relativo. Los datos de enero a septiembre de este año también confirman este estilo de crecimiento. Durante los primeros nueve meses de este año, respecto a similar período de 2011, el crecimiento del PBI fue de 6.28 %. Los sectores que crecieron por encima de este promedio fueron: construcción (16.24 %), comercio (6.82 %), transporte y comunicaciones (7.33 %), financiero y seguros (10.51 %), servicios prestados a empresas (7.5 %), restaurantes y hoteles (9.1 %) y resto de otros Servicios (6.75 %). Todos estos son sectores de producción de no transables, es decir, de producción que no se comercia en los mercados internacionales. La tasa de crecimiento de la manufactura fue de solo 0.99 % y de la agricultura de 4.6 %.

Los tres sectores (comercio, servicios y construcción) explican el 70.5 % del PBI y emplean al 58.6 % de los trabajadores. Si le adicionamos la agricultura, que en lo fundamental es todavía tradicional, los cuatro sectores explican el 79 % del PBI y emplean al 88.1 % de los trabajadores. Además, en estos cuatro sectores se encuentra la mayoría de empresas de «uno a diez trabajadores», donde los empleos son de baja calificación y de bajos ingresos.

En resumen, el crecimiento está basado fundamentalmente en exportaciones primarias y en la producción de no transables de baja productividad. Pero hay un cambio relativo en el impulso de este estilo de crecimiento desde la demanda externa hacia la demanda interna. La mayor importancia relativa de la demanda interna se debe a la desaceleración de las exportaciones ocasionada por la crisis económica en Estados Unidos y Europa.

Este estilo de crecimiento es altamente dependiente de importaciones

En 1974 y 1975, cuando se hablaba del apogeo de una industria adicta a dólares e importaciones, los bienes de consumo duradero, insumos y bienes de capital importados representaban solo el 55.1 % de la producción manufacturera. Durante los años del neoliberalismo, este porcentaje aumentó de manera espectacular. En 1997 llegaron a representar el 79.8 % y hoy estas importaciones representan el 123.8 % de la producción manufacturera. Con el neoliberalismo hemos pasado a importar bienes manufacturados en magnitudes superiores al total de lo que internamente producimos.

Las importaciones de bienes de consumo no duradero también han aumentado como porcentaje de la producción agropecuaria y pesquera. De 7 % en 1974 y 1975, se pasó a 23.6 % en 1997 y a cerca de 30 % en la actualidad. El total de las importaciones ya superan a la suma de la producción agropecuaria, pesquera y manufacturera. Esta notable penetración de las importaciones en el mercado interno ocurre junto al predominio de las exportaciones de productos tradicionales: 77.5 % del total.

El crecimiento de las importaciones se aceleró desde inicios del segundo Gobierno de Alan García. Como ya hemos señalado en otros artículos, de julio de 2006 a septiembre de 2012, el tipo de cambio real bilateral se redujo en 16.3 % y el multilateral en 34.1 %. El tipo de cambio real bilateral actual tiene un valor parecido al de enero de 1998 y el tipo de cambio real multilateral actual es 11.1 % menor que el registrado en enero de 1998. Esta apreciación debe estar exacerbando la desaceleración de las exportaciones no tradicionales provocada por el actual estancamiento de la economía mundial.

El estancamiento de la economía mundial está forzando a sostener el crecimiento económico mediante aumentos de la demanda interna. Si las exportaciones continúan desacelerándose, este cambio relativo en el impulso al crecimiento puede encontrar su límite, más temprano que tarde, en el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos. La coyuntura internacional exige, por lo tanto, cambiar el estilo de crecimiento: pasar del mito de las ventajas de la especialización productiva a la estrategia de diversificación productiva, es decir, hacia políticas que propicien el desarrollo de la agricultura y de la industria manufacturera.

10. El efecto antindustrial del modelo primario exportador[33]

En una entrevista al periódico *El País* de España, efectuada el 19 de noviembre pasado, el presidente Ollanta Humala, preguntado sobre si «comparte la crítica de que hay una excesiva dependencia de la región de las materias primas», respondió que «en Perú las exportaciones tradicionales eran el 85 % y hoy día hemos cambiado el balance. Las exportaciones tradicionales se han reducido a un 70 %». Pero, esto no es verdad. Alguien provee información equivocada al presidente.

La alta dependencia de las materias primas

La participación de las exportaciones tradicionales registró una tendencia marcadamente decreciente en la década de 1980. De un promedio de 77.4 % del total exportado entre 1980 y 1984, se redujo a 68.8 % en 1990. Después, entre 1990 y 1997 se mantuvo, con fluctuaciones, en un promedio de 70.4 %. Finalmente, pasados los efectos de la crisis asiática y de la crisis rusa, la participación de estas exportaciones aumentó hasta ubicarse, en el período 2007-2011, en un promedio de 76.8 % del total exportado. Se volvió así a los primeros años de la década de los ochenta.

No hay duda, entonces, de que el crecimiento del PBI de los últimos diez años fue acompañado de un sostenido aumento de las exportaciones de materias primas en el total exportado. Se trata, por ende, de un crecimiento que ha acrecentado la especialización de las exportaciones en productos primarios, en lugar de diversificarlas. Y, lo que es peor, ha aumentado la concentración de las exportaciones en productos minerales. Entre 1980 y 1984 estos productos representaban, en promedio, el 60 % del total de exportaciones tradicionales; mientras que entre 2007 y 2011 pasaron a representar, en promedio, el 78.6 % del total de estas exportaciones.

El tipo de cambio real y las exportaciones no tradicionales

Extendiendo su respuesta a la misma pregunta (en la entrevista antes citada), Ollanta Humala dijo: «El reto es romper esa matriz primaria exportadora y

33 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 8 de diciembre de 2012.

centrar el crecimiento en un proceso profundo de industrialización nacional, desarrollo de la innovación y las infraestructuras para que el crecimiento sea sostenible en el tiempo. No podemos perder esta oportunidad». De otro lado, a fines de enero, en el Foro Económico Mundial de Davos, ante la pregunta sobre las medidas que debe adoptar un país como Perú para hacer frente a una agudización de la crisis en la zona euro, Ollanta Humala respondió: «diversificando nuestra economía y dándole valor agregado a nuestras exportaciones para no depender del rubro de las materias primas».

Pero el Gobierno de Humala no está haciendo nada para diversificar nuestra economía y, en consecuencia, está perdiendo la oportunidad de transformar el actual modelo de crecimiento. Por ejemplo, no está enterado que, a pesar de los tratados de libre comercio, las exportaciones de textiles, al igual que las de productos pesqueros y sidero-metalúrgicos, están perdiendo peso en el total de las exportaciones no tradicionales. La participación de estos productos en este tipo de exportaciones bajó de 50.6 % en 2001 a 41.1 % en 2011. ¡El principal comprador de los textiles peruanos es ahora Venezuela; le sigue Estados Unidos!

GRÁFICO 3



Fuente: BCRP. Elaboración propia.

La participación de las exportaciones no tradicionales en el total exportado ha vuelto a sus niveles de los años 1980 (véase Gráfico 3). Si convenimos que estas exportaciones corresponden a productos cuyo valor agregado tiene contenido tecnológico o corresponde a un alto procesamiento, entonces su competitividad en los mercados internacionales tiene que depender también del tipo

de cambio real y no solo del bajo costo salarial resultante de la desregulación del mercado de trabajo. Estos productos deben haber sido, entonces, los más afectados por la sistemática apreciación de la moneda desde agosto de 2006. El tipo de cambio real multilateral de septiembre de este año está por debajo de su nivel registrado en enero de 1998.

El crecimiento económico es, además, muy dependiente de importaciones, pero todavía no ha encontrado su límite en la restricción externa. Los altos precios de los *commodities* y el consecuente dinamismo de las exportaciones tradicionales suavizaron esta restricción. Sin embargo, el sostenido superávit comercial, que acompañó al crecimiento, generó presiones a la baja del tipo de cambio real (enfermedad holandesa). Estas fueron, además, acentuadas en los últimos años con la entrada masiva de capital internacional. Desde agosto de 2006, la autoridad monetaria no neutralizó estas presiones. La consecuente caída del tipo de cambio real, sin duda, ha afectado y está afectando la competitividad de precios de las actividades manufactureras y agroindustriales, impidiendo la diversificación de las exportaciones. Asimismo, esta apreciación del tipo de cambio real, está incrementando la propensión a importar, con lo cual el efecto negativo sobre las actividades manufactureras se acentúa.

Ollanta Humala cree que está participando en un proceso de diversificación productiva, pero lo que en realidad está haciendo, junto a su equipo económico, es «acompañar» la pérdida de dinamismo y liderazgo de la industria manufacturera. ¿Cómo se puede «diversificar nuestra economía» haciéndole perder competitividad de precios y capacidad de innovación a las actividades que agregan valor como la manufactura? ¿Alguien sabe cuál es la política industrial del Gobierno de Humala?

11. Economía nacional y globalización[34]

El actual estancamiento de la economía mundial está poniendo otra vez en evidencia la vulnerabilidad del crecimiento económico dependiente de la demanda externa. Los tratados de libre comercio y el modelo exportador basado en las «ventajas de la especialización», que se pusieron de moda con el neoliberalismo,

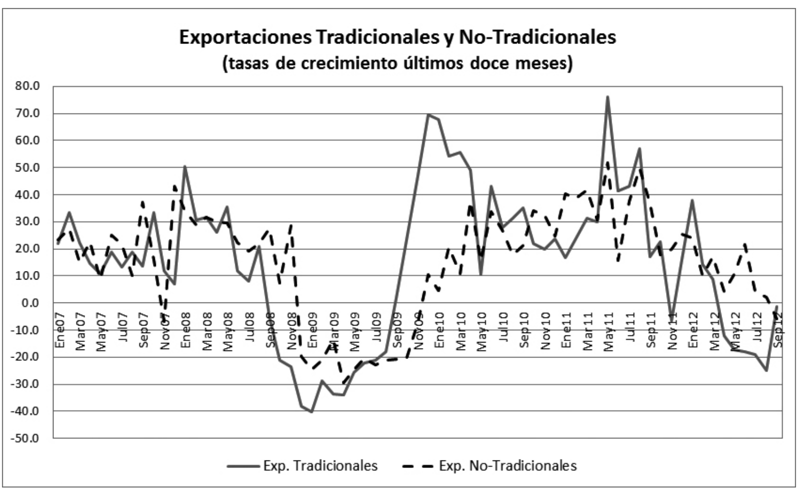
34 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 15 de diciembre de 2012.

descuidaron el desarrollo del mercado interno y la diversificación productiva y, al mismo tiempo, acentuaron la desigualdad en la distribución del ingreso.

La pérdida de autodeterminación nacional

La crisis norteamericana de 2008 no solo desaceleró abruptamente el crecimiento del PBI, sino también el crecimiento de las exportaciones. El Gráfico 4 muestra una marcada desaceleración del crecimiento de las exportaciones —tradicionales y no tradicionales— desde enero de 2008. Si bien vuelven a crecer desde fines de 2009, la crisis europea y el persistente estancamiento de la economía norteamericana han reducido nuevamente su dinamismo desde los primeros meses del año 2011. No se puede decir, por lo tanto, que la crisis internacional actual no ha tenido efectos contractivos en las exportaciones. Por lo demás, si no hubieran aumentado las exportaciones de textiles a Venezuela, estas se habrían derrumbado de manera notable.

GRÁFICO 4



Fuente: BCRP. Elaboración propia.

A la dependencia del crecimiento de lo que ocurre en el mercado internacional se agrega la pérdida de soberanía del Estado y el debilitamiento de la democracia, por efectos de la integración a la economía mundial propiciada por las políticas neoliberales. Los TLC benefician a las empresas extranjeras con el

otorgamiento del derecho de demandar al Estado por sumas millonarias, incluso cuando incumplen sus obligaciones, como es el caso reciente de Doe Run que acaba de demandar al Perú por US$ 800 millones. El Estado pierde soberanía sobre estas empresas porque no puede, sin el riesgo de ser demandado, decidir sobre cargas tributarias y políticas ambientales acorde con el interés nacional.

De otro lado, el desmantelamiento de los estándares regulatorios en los mercados de trabajo y financiero —requerimiento neoliberal para atraer inversiones e integrarse a la economía mundial—, redujeron de 30 % a 20 % la participación de las remuneraciones en el ingreso nacional y provocaron una entrada masiva de capitales que, junto al dominio de las exportaciones primarias, apreciaron la moneda —desde agosto de 2006— hasta hacerle perder rentabilidad a las exportaciones no tradicionales. Todo esto fue acompañado con crecientes conflictos por los efectos medioambientales.

En suma, el énfasis globalizador de las políticas neoliberales debilitó la democracia y la capacidad de autodeterminación nacional del Estado. Este se hizo más receptivo a las necesidades del capital internacional. Como dice Todorov: «La globalización económica priva a los pueblos de su poder político» (2012: 186). La crisis ha mostrado, además, que «mientras los beneficios siguen siendo individuales, los riesgos se socializan. Se trata —dice Todorov— de un neoliberalismo de Estado» (2012: 95).

La economía nacional y las políticas para iniciar la diversificación productiva

Keynes en su artículo «La autosuficiencia nacional» publicado en *Yale Review* en 1933 decía:

> […] no parece obvio que una concentración de esfuerzo nacional para captar el comercio exterior, que la penetración de la estructura económica de un país por los recursos y la influencia de los capitales extranjeros, que la dependencia muy estrecha de nuestra propia vida económica respecto de las fluctuaciones políticas y económicas de los países extranjeros sean resguardos y garantías de la paz internacional (Keynes, 1933: 757).

Este economista estaba convencido de la incapacidad del mercado libre de generar pleno empleo y de mejorar la distribución de la riqueza y los ingresos. Sugería construir una economía nacional capaz de producir «una crecientemente amplia

gama de productos industriales y agrícolas». La experiencia indica «que los procesos de producción masiva más modernos pueden realizarse en la mayoría de los países y climas casi con igual eficiencia»; y, además, decía Keynes, «hagamos lo necesario para que las finanzas sean nacionales» (1933: 758).

En el Perú la propuesta de desarrollar una economía nacional de mercado tiene un papel adicional integrador; pues se trata de desarrollar mercados a lo largo y ancho del país, con una estrategia de industrialización y desarrollo agrícola. Pero su carácter nacional proviene también de una reacción de autodeterminación frente a los requerimientos del capital internacional y de la globalización. Esto implica recuperar el papel del tipo de cambio como instrumento general de política industrial y, al mismo tiempo, autonomizar la política monetaria de los movimientos del capital internacional. En otras palabras, para que sea posible mantener un tipo de cambio estable y competitivo, en el marco de una economía abierta, es indispensable establecer restricciones eficaces al flujo de capital internacional. Estas políticas tienen que ser parte indispensable del marco institucional para iniciar la construcción de una economía nacional de mercado.

Según Keynes: «El internacionalismo económico que abraza la libre movilidad de capitales y de los fondos para préstamos así como de los productos comerciables, puede condenar [a un país] durante una generación a un grado mucho más bajo de prosperidad material que el que pudiera alcanzarse bajo un sistema diferente» (1933: 763).

12. Las debilidades del actual estilo de crecimiento económico[35]

La última década de crecimiento económico corresponde, dicen algunos analistas, al mejor período de la historia moderna del país. La tasa de crecimiento del PBI y la estabilidad macroeconómica se exhiben como las características fundamentales de este período supuestamente inmejorable. Consecuentemente, la recomendación de estos analistas es que hay que «seguir haciendo lo que se está haciendo a nivel macro», invertir en educación y cuidar el contexto externo para enfrentar sus efectos de manera eficiente y oportuna. Su poca formación en temas de desarrollo les hace confundir crecimiento con desarrollo y desigualdad con impuestos regresivos.

35 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 19 de enero de 2013.

La economía es más vulnerable a shocks externos adversos

No se puede afirmar que el crecimiento económico de la última década sea la expresión de una economía con una estructura productiva sólida, es decir, de una economía cuyo funcionamiento es relativamente autónomo respecto de las fluctuaciones de la economía internacional. Nuestra hipótesis es que la economía peruana de las últimas dos décadas es más vulnerable a los *shocks* externos adversos que la economía peruana de los años sesenta del siglo pasado. Dos son las razones. En primer lugar, el liderazgo del crecimiento económico del período neoliberal no lo tiene el sector manufacturero; y, en segundo lugar, la economía actual está más penetrada por importaciones.

Estos dos fenómenos se dan en una economía que mantiene su vector de exportaciones especializado o poco diversificado, debido al predominio de las exportaciones primarias o tradicionales.

Características del crecimiento de los períodos 1959-1967 y 2003-2011

De 1959 a 1967, la economía peruana creció a la tasa de 7.2 % promedio anual. Este crecimiento fue impulsado por el sector manufacturero que se expandió, en el mismo período, a la tasa de 7.8 % promedio anual. Durante el período 2003-2011, las tasas de crecimiento son menores. El PBI crece a la tasa promedio anual fue de 6.8 %; mientras que la producción manufacturera lo hace a la tasa de 6.6 %. Por lo tanto, se puede decir que en términos de tasas de crecimiento, no estamos en el mejor período de la historia moderna del país.

Durante los años 1959-1967, las exportaciones de bienes y servicios crecen, en términos reales, a una tasa promedio anual de 8.6 %, mientras que en el período 2003-2011 lo hacen a la tasa de 6.4 %. En ambos períodos las importaciones crecen más rápido, pero la gran diferencia es que, en el primero, la economía se está industrializando, sustituyendo importaciones. Se trata de un período donde el sector manufacturero está liderando el crecimiento y, por lo tanto, acrecentando su participación en la producción total. Pese a ello, las importaciones totales del período representan solo el 80 % de la producción manufacturera total.

La situación es totalmente distinta en el período 2003-2011. La industria crece a una tasa menor que la del PBI; por lo tanto, pierde liderazgo y peso en la producción total país. Y, lo que es peor, las importaciones totales superan a la pro-

ducción manufacturera en 34.1 %. En otras palabras, la economía peruana del período neoliberal está produciendo bienes manufacturados que solo representan el 74.5 % de las importaciones totales. La tendencia a producir bienes manufacturados en montos cada vez menores a los que importamos corresponde a todo el período neoliberal, esto es, de 1990 a la fecha. Hemos pasado de una economía con una propensión a importar de 13.7 % en el período 1959-1967 a una economía con una propensión a importar de 20.3 % en el período 2003-2011.

El crecimiento es de baja productividad

¿Qué sectores impulsan el crecimiento actual? De acuerdo con información del INEI, la tasa de crecimiento del PBI de enero a noviembre de 2012 fue de 6.37 %. Los sectores de servicios y de producción de no transables explican el 78.6 % de este crecimiento. Es decir, el liderazgo del crecimiento lo tienen los sectores construcción, comercio, resto de otros servicios, derechos de importación e impuestos (!), transporte y comunicaciones, servicios prestados a empresas y restaurantes y hoteles. Como se sabe, el grueso de la PEA ocupada de baja calificación y productividad se encuentra es estos sectores. Este no fue el caso del crecimiento correspondiente al período 1959-1967.

Es claro, entonces, que el período de crecimiento actual no es el mejor de la historia. El empleo es temporal y con alta rotación en los sectores de servicios. Los empleos son por lo tanto precarios y con bajos niveles de sueldos y salarios. Pero como se trata de un crecimiento altamente dependiente de importaciones, los empleos no tienen horizontes de estabilidad prolongados y menos ingresos adecuados. Por lo demás, los inversionistas privados saben que el *boom* de precios de los metales no puede ser permanente. Más temprano que tarde reaparecerá el límite al crecimiento por el lado del sector externo de la economía. El neoliberalismo está reeditando las crisis cíclicas de la balanza de pagos, pero en peores condiciones.

Los neoliberales criollos creen que lo que ocurre con el tipo de cambio depende «esencialmente de lo que pasa afuera»; y, creen que la desigualdad se resuelve con impuestos más progresivos y con más gasto en educación. Lo que el país requiere es un nuevo modelo de crecimiento basado en la reindustrialización y en el desarrollo del agro. Esto significa, entre otras cosas, desarrollar mercados internos, mantener un tipo de cambio estable y competitivo, y controlar eficientemente el influjo de capitales.

13. La estructura productiva de Perú en el largo plazo[36]

En su comentario sobre el artículo de Seminario y Alva (2013), el politólogo Martín Tanaka dice: «no sabemos guardar pan para mayo». Tanaka se sorprende de que el producto per cápita del Reino Unido haya pasado de ser 2.4 veces el producto per cápita de Perú en 1700 a 4.1 veces en 2010, no obstante que Perú registrara tasas de crecimiento mayores a las del Reino Unido en gran parte de los años de los últimos tres siglos.

La explicación de Tanaka

Esta divergencia o paradoja, según Tanaka, se entiende «por el fuerte carácter "pendular" de nuestra economía». Períodos de crisis intensos y prolongados —dice— hacen que se pierdan los «períodos de bonanza que nos hubieran permitido "ponernos al día" con otros países». Luego de mencionar también la divergencia con Chile, Tanaka sentencia «tenemos históricamente la capacidad, habilidad, recursos, para aprovechar momentos de bonanza, pero no sabemos "guardar pan para mayo" ni evitar desplomes futuros».

Lo que Tanaka no entiende es que muchas de estas divergencias se explican no tanto porque «no sabemos guardar pan para mayo», sino porque desde la época colonial los ciclos económicos de Perú han seguido a los ciclos de los precios de las materias primas y del mercado internacional. Además, como sucede ahora, los períodos de auge han sido acompañados por salidas de capital mayores que las entradas por inversiones extranjeras. Por ejemplo, durante 2006-2012, período en el que el PBI crece a la tasa promedio anual de 6.9 %, los capitales extranjeros expatriaron US$ 66 369 millones de utilidades y solo ingresaron como inversión extranjera directa US$ 52 239 millones, de los cuales US$ 34 111 millones constituyen reinversiones.

Por lo tanto, solo tiene un sentido figurado la afirmación de Seminario y Alva (2013), de que Perú podría tener en 2062 un producto per cápita similar al de un país desarrollado, si la tendencia de crecimiento actual siguiera sin interrupciones. Cuando el crecimiento económico es dependiente de factores externos, como ocurre actualmente, estamos condenados a «correr como caballo y parar como borrico».

36 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 13 de abril de 2013.

Tasas de crecimiento similares, por ejemplo, entre dos países, no pueden conducir al mismo resultado en términos de producto per cápita y oportunidades de empleo, cuando uno de ellos lo hace industrializándose y el otro lo hace exportando materias primas. En las depresiones, el primero, a diferencia del segundo, pierde muy poco de lo que «ganó» en los períodos de auge.

Estructura productiva y estilo de crecimiento

Las instituciones económicas de nuestro país se han caracterizado por la fácil extracción de rentas y por ser contrarias a la innovación y, por lo tanto, a la diversificación productiva. Al respecto, no es casual que Seminario y Alva (2013) mencionen, por ejemplo, «la gran expansión industrial británica durante el siglo XIX». El extractivismo político y económico en nuestro país ha sido prácticamente una constante desde la Colonia.

Según información de un trabajo más extenso de Seminario, el PBI de Perú en 1795 tenía la siguiente composición: agro, 45.2 %; industria, 10.8 %; servicios, 35.5 % y minería, 8.5 %. Según el artículo de R. A. Ferrero (1943), cerca de siglo y medio después, la composición del PBI no había variado de manera significativa: agro, 34.4 %; industria, 11 %; servicios, 33.3 % y minería, 19.3 %. Así, al inicio de la segunda mitad del siglo XX, la estructura productiva de Perú seguía siendo fundamentalmente agrícola y de servicios, con un sector minero que variaba su participación de acuerdo con el ciclo del mercado internacional. En esos dos sectores tradicionales se encontraba el 81 % de la PEA ocupada y solo el 1.8 % del empleo le correspondía a la minería.

Los teóricos del desarrollo de las décadas de 1940 y 1950 se referían a esta estructura productiva como característica del subdesarrollo. Lo que ocurrió después ya no aparece en las discusiones sobre la definición del subdesarrollo. La literatura económica dominante ha pasado a denominar a países como el nuestro como pertenecientes a «economías de mercados emergentes».

A modo de conclusión: la nueva característica del subdesarrollo

La estructura productiva de la economía peruana del período 2001-2011, sigue siendo tradicional y de baja productividad: el 84.7 % de la PEA ocupada se encuentra en los sectores agrícola (30.7 %) y de servicios (54.0 %), y en estos dos sectores se encuentra el grueso de las empresas de «uno a diez trabajadores»

de baja productividad y bajos ingresos. Pero, lo que ha cambiado de manera notoria es la participación de estos dos sectores en la generación del PBI: la del agro ha bajado a 8.5 % y la de los servicios ha subido a 64.9 %, que en total representan el 73.4 % del PBI. Por otro lado, la ubicación relativa de la industria no ha variado mucho: emplea al 10.4 % de la PEA ocupada y explica el 15.1 % del PBI. Por su parte, la minería sigue dominando en las exportaciones, pero participando con muy poco en la generación de empleo y del PBI. En consecuencia, para crecer sobre la base de la productividad, hay que desarrollar mercados internos desarrollando la industria y la agricultura. Ferrero decía que industrializarse «es una necesidad vital». Es la mejor ruta que la primario exportadora —reiteramos— para elevar el nivel de vida de la población.

14. El reciente crecimiento económico: ¿Milagro peruano?[37]

Hay economistas y analistas aficionados a la economía que, a propósito del notable crecimiento económico de los últimos años, hablan de un «milagro peruano». Lo dicen no porque sea un resultado de la buena suerte, sino porque, en un país acostumbrado a las «malas políticas», perciben como un milagro que se estén aplicando buenas políticas macroeconómicas de manera sostenida. Lo curioso es que entre estas políticas mezclan, junto a la fiscal y monetaria, la flexibilidad cambiaria. Es curioso porque no reparan en los efectos antindustriales de la apreciación cambiaria originada, en parte, por el continuo influjo de capital internacional, ni toman en cuenta la histórica restricción externa al crecimiento de largo plazo de nuestra economía.

La restricción externa

Los ciclos económicos en Perú están asociados a los ciclos de la economía internacional o a los ciclos de los precios de los minerales. Hay bastante evidencia empírica sobre este hecho. Por eso no es una novedad el alto crecimiento reciente. En los años sesenta crecimos por varios años, incluso a tasas más altas. Tampoco es nuevo que el crecimiento actual sea acompañado por un vector de exportaciones dominado por los productos tradicionales, entre los cuales des-

37 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 20 de abril de 2013.

tacan los minerales. A comienzos de este siglo, estos productos representaban el 72 % del total exportado y en los últimos tres años alcanzaron un promedio de 76.8 %. No hay cambios significativos a favor de las exportaciones no tradicionales.

Lo que sí es nuevo, es la notable penetración de importaciones que ha sufrido nuestra economía en las últimas décadas. No solo importamos más de lo que producen juntos la agricultura y la manufactura, sino que la propensión media a importar —el ratio de importaciones a demanda interna— se ha más que duplicado: de 10.2 % en 1987 se pasó a 18.4 % en 1997 y a 22.6 % en 2008, todos años-pico del ciclo económico. En 2012 esta propensión registra el valor de 21.9 %. Aumentó significativamente, por lo tanto, la elasticidad de las importaciones respecto a la demanda interna. En el período 1957-1975, que incluye los años de auge de una industria adicta a las importaciones, la elasticidad era de 1.2; y, en el período 1990-2012, años de dominio de las políticas neoliberales, subió a 2.33.

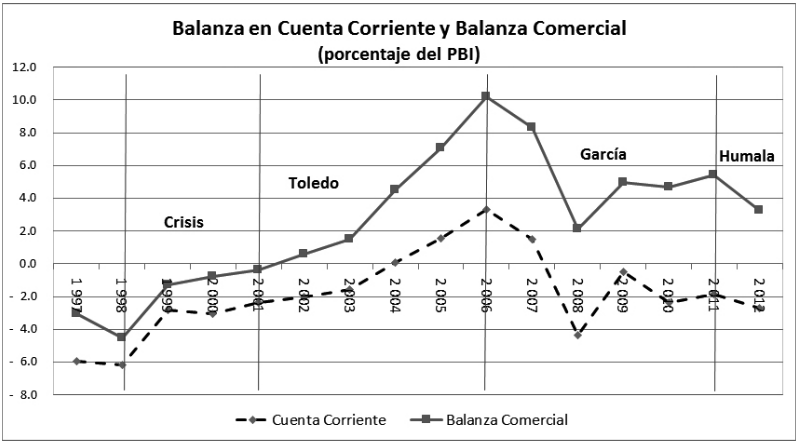
El crecimiento espectacular de las importaciones originado por las políticas neoliberales está conspirando contra el superávit comercial asociado a los todavía altos precios de los metales. Este superávit ya muestra una tendencia a la reducción (véase Gráfico 5): fue equivalente a un promedio de 4.9 % del PBI entre 2010 y 2011, y se redujo a 2.3 % del PBI en 2012. Es importante señalar, además, que desde la segunda mitad de 2011, hay una tendencia decreciente de las exportaciones. En febrero de este año comparado con el mismo mes de 2011, las exportaciones se redujeron en 20.9 % y las exportaciones tradicionales cayeron en 25 %. En el mismo período, las importaciones totales crecieron 11 %. Esto significa que se está reduciendo el estímulo al crecimiento por el lado de *boom* de los precios de los *commodities*.

Podemos afirmar, entonces, que las políticas que desregularon los mercados y el sector externo de la economía han acentuado la restricción de la balanza de pagos al crecimiento de largo plazo de la economía.

La descomposición del crecimiento económico

El deterioro del sector externo no es resultado solo de la desregulación neoliberal y de las rebajas arancelarias contempladas en el TLC firmado con China, sino también de la caída sistemática del tipo de cambio real desde el primer mes del segundo Gobierno de Alan García, y del impulso al crecimiento mediante

GRÁFICO 5



Fuente: BCRP. Elaboración propia

la expansión de la demanda interna para contrarrestar los efectos de la desaceleración de la economía internacional.

La expansión de la demanda interna no solo produce un aumento significativo de las importaciones, sino también un efecto sustitución negativo, es decir, una pérdida de mercado interno. Entre 2006 y 2012 se perdió mercado en un promedio equivalente a un punto porcentual del crecimiento del PBI. Este crecimiento fue de 6.9 % promedio anual. Además de la pérdida de mercado, el coeficiente de exportaciones al producto se redujo de 20.5 % en 2006 a 17.7 % en 2012, revirtiéndose así su tendencia creciente que alcanzó un máximo (21.9 %) en 2005.

Si se compara la estructura del crecimiento económico durante el período 2006-2012, con la estructura del crecimiento del periodo 2001-2006, es notorio que en el primer período se exacerba la penetración de las importaciones en el mercado interno, al mismo tiempo que cambia la tendencia del coeficiente de exportaciones. Por otro lado, solo en el período 2006-2012 la demanda externa afecta al crecimiento del PBI: lo reduce en 1.28 puntos porcentuales.

Cuando la matriz productiva de una economía es poco diversificada, el impulso al crecimiento económico mediante la expansión de la demanda interna impacta negativamente sobre su sector externo. Parte importante de este impulso se va a importaciones. El gasto de inversión tiene un alto componente importado que ha crecido con la desregulación neoliberal. En 1997 las impor-

taciones de insumos y bienes de capital constituían el 54.1 % de la inversión privada; este porcentaje subió a 86.4 % en 2011. Hemos corrido demasiado para permanecer en el mismo sitio, como en el país de la reina en *Alicia a través del espejo* (1871) de Lewis Carroll.

15. El actual crecimiento no se basa en la productividad[38]

Mi artículo «La estructura productiva de Perú en el largo plazo» ha provocado varias reacciones. Destaca la de un economista neoliberal que sostiene que «el gran crecimiento de los servicios», ocurrido en el período reciente, se «debe a cambios radicales en competitividad que le han dado a la economía una nueva fuente de crecimiento». A diferencia de antes, hoy —afirma— «no estamos embarcándonos en proyectos fallidos». El propósito de este artículo es mostrarle a todos los que piensan como este economista, que el crecimiento económico actual no se basa en la productividad.

Estructura productiva y estilo de crecimiento

En la estructura productiva de la economía peruana predominan los sectores terciarios (comercio y servicios) y la construcción, todos de baja productividad. Hay desempleo disfrazado (alto subempleo e informalidad) y la capacidad de compra de los salarios tiene poca importancia para el crecimiento económico. La agricultura es de bajísima productividad y ha perdido peso en la generación del PBI.

El desempleo y subempleo siguen siendo originados por la «escasez» de *stock* de capital con relación al trabajo, y por un desarrollo tecnológico que se concentra en reducidas actividades económicas que tienen poca capacidad de difusión, como es el caso de la minería y de algunos servicios. El grueso de la PEA ocupada no calificada y de baja productividad ya no se concentra en el sector agrícola, sino en los sectores comercio, servicios y construcción. La economía crece con salarios reales estancados, no requiere de aumentos sostenidos en el número de mano de obra calificada, y las presiones inflacionarias que genera un incremento de la demanda se neutralizan con importaciones.

38 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 27 de abril de 2013.

La fuerte penetración de importaciones y la apreciación cambiaria están, además, exacerbando el escaso desarrollo industrial manufacturero del país. Con las políticas neoliberales, la economía se ha hecho más dependiente de bienes de inversión importados que reproducen una estructura productiva funcional al modelo de crecimiento primario exportador dependiente de los mercados externos. La economía crece descuidando a la industria y a la agricultura, y a los mercados internos, mientras privilegia la vinculación a la economía internacional con la exportación primaria y de productos con bajo procesamiento tecnológico.

En este tipo de economía, la creación de empleos demanda muy poco equipamiento de capital por trabajador, y no requiere trabajadores con altos niveles de calificación. Este es el caso de la construcción, del comercio y de la gran variedad de los servicios, que concentran el empleo de baja calificación y son de baja productividad, pero lideran el crecimiento.

Los cambios en la productividad de los sectores

El crecimiento de los sectores terciarios no se explica, entonces, por cambios importantes en la productividad y, por lo tanto, en su competitividad. La contribución de estos sectores al crecimiento de la productividad puede verse en Jiménez (2012). Entre 1993 y 2010,[39] el crecimiento de la productividad se desacelera. Mientras que en el período 1950-1975, que incorpora los años de industrialización sustitutiva de importaciones, la productividad crecía a una tasa promedio anual de 3.0 %; en el período 1993-2010 lo hace solo a la tasa promedio anual de 1.8 %.

Para comparar lo que ocurre en los períodos 1950-1975 y 1993-2010, descomponemos la tasa de crecimiento de la productividad media en dos efectos:

a) El efecto crecimiento de la productividad sectorial; y,
b) El efecto reasignación del empleo entre sectores.

Durante 1950-1975 la manufactura, el comercio y los servicios explican el 93.1 % del crecimiento de la productividad media. Esta productividad crece básicamente porque crece la productividad de estos tres sectores: explican el 88.5 % del efecto crecimiento, y este efecto explica, a su vez, el 75.5 % del aumento de la productividad de la economía. Durante 1993-2010, el comercio y los servicios son responsables del 60.5 % de la desaceleración del crecimiento

39 Prescindimos del período 1976-1992, que tiene varios episodios de crisis.

de la productividad. Además, en estos sectores, el efecto reasignación del trabajo sobre el crecimiento de la productividad, es mayor. Son los que, junto al sector construcción, aumentan su participación en el empleo total.

En ambos períodos el efecto reasignación del trabajo en el sector agricultura fue negativo. Su participación en la PEA ocupada se reduce a medida que pasa el tiempo. Lo mismo ocurre en el sector minería, pero solo en 1950-1975. En el período 1993-2010, el efecto reasignación del trabajo tiene signo negativo en la manufactura: su participación en la PEA ocupada se reduce. Los efectos de reasignación negativos, en ambos períodos, se traducen en aumentos de la participación del comercio y los servicios en la PEA ocupada.

Las políticas y reformas neoliberales de las últimas dos décadas, cambiaron la estructura productiva del país a favor de sectores no transables (comercio, servicios y construcción) y sectores de extracción de recursos con alta renta natural. Se terciarizó y reprimarizó la economía, y se implementó un modelo proexportador sobre la base de una competitividad espuria de reducción de costos unitarios de producción mediante el abaratamiento de la mano de obra.

16. Cambio estructural neoliberal en la economía peruana[40]

Las brechas de productividad entre los sectores modernos y tradicionales, junto al bajo nivel de desarrollo industrial y a la escasa diversificación productiva, siguen siendo las características estructurales de la economía peruana. El cambio estructural de la economía peruana, causado por las políticas neoliberales, ha agravado estas brechas con el reforzamiento de la especialización en la producción y exportación de minerales. Hoy somos un país exportador de minerales, menos industrial y más productor de servicios de baja productividad, y cuyo crecimiento económico no requiere del aumento de la capacidad de compra de los salarios.

La estructura productiva del subdesarrollo

La economía subdesarrollada —para teóricos como Kalecki (1993 [1960]), Rao (1952) y otros— se caracterizaba por tener un escaso desarrollo industrial y un sector agrícola atrasado que concentra un alto porcentaje de la PEA ocupada

40 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 21 de septiembre de 2013.

de baja productividad y calificación. Así, según estos autores, el subempleo y la falta de oportunidades de trabajo no se originan en la insuficiencia de demanda efectiva, sino en la insuficiencia de oferta efectiva, es decir, en la presencia de una estructura productiva poco diversificada, con notorias brechas de productividad y especializada en la producción de materias primas para la exportación.

El neoliberalismo ha restaurado, en lo fundamental, estas características del subdesarrollo de la economía peruana. Lo poco avanzado en industrialización fue desandado. La economía peruana actual tiene prácticamente los mismos problemas estructurales de la década de 1950. La industria manufacturera perdió participación en la generación del PBI: de 14.8 % en 1954 subió a 17.8 % en 1975 y bajó a 14.8 % en 2011. También perdió participación en la generación de empleo: de 9.4 % en 1954 subió a 13.0 % en 1975 y bajó a 10.8 % en 2011.

El escaso desarrollo industrial y la existencia de un sector agropecuario atrasado siguen siendo las características del subdesarrollo peruano. Aunque este sector ha perdido participación en la generación del PBI (de 12.1 % en 1950-1960 bajó a 8.5 % en 2001-2011), sigue empleando a cerca de la tercera parte de la PEA ocupada (de 55.5 % en 1950-1960 pasó a 30.7 % en 2001-2011). La única diferencia con el subdesarrollo de la década de 1950 es que el grueso de la PEA ocupada de baja calificación y productividad ya no se concentra en el sector agropecuario, sino en el sector terciario de comercio y servicios. Estos sectores aumentaron su participación en la «generación» de empleo: de 30 % en 1950-1960 a 53.8 % en 2001-2011.

Los sectores comercio, servicios y agropecuario dan empleo al 84.5 % de la PEA ocupada, porcentaje similar al que se registró en el período 1950-1960 (85.5 %). El neoliberalismo produjo un proceso de reasignación de la PEA hacia sectores terciarios de baja productividad, al mismo tiempo que desindustrializaba la economía, incrementaba su dependencia de importaciones y reducía el mercado interno para la producción nacional. El porcentaje de las importaciones, respecto a la producción nacional para el mercado interno, aumentó de 13.1 % en 1990 a 22.5 % en 1997 y a 28.2 % en 2012.

Brechas de productividad del trabajo y los salarios

En 1954 la productividad de la minería era 5.7 veces mayor que la productividad del sector agropecuario. Esta relación aumentó a 14.8 veces en 2010. La productividad de la manufactura era 1.2 veces mayor que el de la minería en

1954, y en 2010 se redujo a solo el 30.5 % de la productividad de la minería. Los sectores terciarios de comercio y servicios (excluyendo telecomunicaciones y la actividad financiera) tienen productividades menores que el de la manufactura y, por supuesto, que el de la minería. Por otro lado, los sectores agropecuario, comercio y servicios —los tres de productividades bajas— son los que emplean al 84.5 % de la PEA ocupada, que en su mayoría tienen poca calificación. Los tres sectores generan el 73.4 % del PBI.

La economía peruana de hoy es, entonces, una economía con un sector agropecuario atrasado y productora de servicios de baja productividad. Pero también es una economía primario exportadora: el 77.8 % de las exportaciones son tradicionales y el 78.5 % de estas últimas corresponden a productos mineros. Este predominio primario exportador (con cambios en su composición) es una característica estructural que se ha mantenido en el tiempo. La minería explicando solo el 14.8 % del PBI, domina las exportaciones y es, además, la responsable de la enfermedad holandesa, que es una de las causas de la desindustrialización.

La opción neoliberal por el mercado externo descuidando el mercado interno fue la opción por las ganancias de competitividad de las exportaciones a costa de la capacidad adquisitiva de los ingresos de los trabajadores. El salario real promedio se mantuvo, durante el período 1990-2009, en un valor equivalente al 37.2 % del registrado en 1987. El crecimiento económico de los últimos años no mejoró la capacidad adquisitiva de los trabajadores del sector privado.

Los neoliberales no leyeron a Adam Smith. Este brillante economista del siglo XVIII, decía: «Nuestros comerciantes y fabricantes se quejan generalmente de los malos efectos de los salarios altos […]. Pero nada dicen sobre las malas consecuencias de los beneficios altos. Guardan un silencio profundo por lo que respecta a los efectos perniciosos de sus propios beneficios, y solo se quejan de los ajenos» (Smith, 2006 [1776]: 96).

17. Desaceleración y composición del crecimiento económico[41]

La crisis de 2008-2009 ha configurado un escenario externo que está caracterizado por la disminución del crecimiento de la economía mundial, en especial

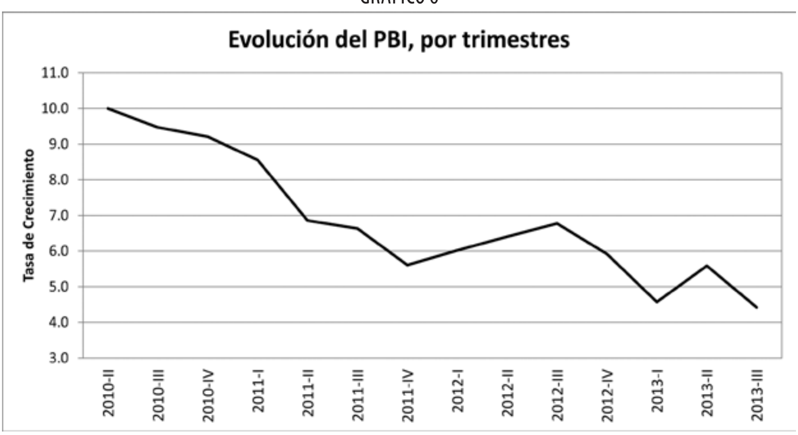
41 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 7 de diciembre de 2013.

de la economía china; la reducción de los precios de los minerales y el fin de su ciclo ascendente; y, una notable incertidumbre respecto a la tasa de interés y política monetaria de los Estados Unidos que seguirá provocando volatilidad en los mercados financieros, en especial, en los mercados de divisas de los países como el nuestro. Este escenario adverso para la economía peruana —que para muchos será prolongado— prácticamente ha apagado el motor de su crecimiento. Las exportaciones totales decrecieron en 2012 y es altamente probable que este año su caída sea mayor.

La desaceleración del crecimiento peruano

La tasa de crecimiento del PBI registra una tendencia claramente descendente desde el segundo trimestre de 2010 (véase Gráfico 6). Si el escenario internacional descrito empeora o si solo se prolonga el actual estancamiento de la economía mundial, no hay manera de reeditar las tasas de crecimiento del período previo a la crisis.

GRÁFICO 6



Fuente: BCRP. Elaboración propia.

Los sectores no transables (construcción, comercio y otros servicios) son los únicos que siguen liderando el crecimiento. No obstante, es importante señalar que el crédito interno en moneda extranjera también se desacelera cuando se apaga el motor externo de la economía. En consecuencia, los sectores no transables tampoco reeditarán las tasas de crecimiento que registraron antes de

la crisis de 2008-2009. Aunque los sectores comercio y otros servicios siguen creciendo por encima del promedio, sus tasas ya registran una tendencia decreciente durante los últimos catorce trimestres. El sector más volátil es construcción, pero también la tendencia de su crecimiento es a la baja.

De enero a septiembre el crecimiento del PBI fue de 4.9 %, pero básicamente porque crecieron por encima de 5 % los sectores construcción (10.5 %), comercio (5.5 %), transportes y comunicaciones (5.4 %), financiero y seguros (8.2 %), servicios prestados a empresas (6.7 %), restaurantes y hoteles (6.6 %) y resto de otros servicios (5.6 %). Todos estos sectores explican el 62.81 % del PBI. Visto de otra manera, los sectores transables (agropecuario, pesca y manufactura) que producen fundamentalmente para el mercado interno explican solo el 24.3 % del PBI; mientras que los sectores no transables explican el 71.04 % del PBI. A la minería e hidrocarburos le corresponde la diferencia: 4.67 %.

Las ponderaciones y las respectivas tasas de crecimiento sectorial permiten estimar las tasas de crecimiento de los transables y no transables. En efecto, entre enero y septiembre de este año el grupo de transables (agropecuario, pesca y manufactura) creció a la tasa de 1.5 %, mientras que el grupo de no transables lo hizo a la tasa de 5.9 %. La tasa de crecimiento de minería e hidrocarburos fue de 1.68 %. De otro lado, en el tercer trimestre de este año, el 89.6 % del crecimiento del PBI (4.4 %) fue explicado nada menos que por otros servicios, comercio, construcción y, derechos de importación y otros impuestos, todos sectores no transables.

Transables, importaciones y crecimiento del PBI

Los sectores más afectados por el actual estilo de crecimiento han sido los transables, en especial, la industria manufacturera que prácticamente no crece desde el cuarto trimestre de 2011. Las importaciones de bienes y servicios a precios constantes representan el 196.1 % de la producción manufacturera. A inicios de la década de 1990, este porcentaje era de 89.4 %, en promedio. La penetración de importaciones ha sido espectacular. La propensión a importar bienes y servicios respecto a la producción total de transables (agropecuario, pesca y manufactura) aumentó de 53.9 % en 1991, a 82.8 % en 1997 y a 103.9 % en 2008. En 2012 esta propensión subió a 127.4 %. Si tomamos como referencia el PBI agregado, la propensión a importar bienes y servicios aumentó de 13.3 % en 1991 a 27.8 % en 2012. Por último, las importaciones de bienes y

servicios como porcentaje del consumo final privado pasaron de un promedio de 20.9 % en la primera mitad de la década de 1990 a 42.0 % en 2012.

La información anterior revela que el actual estilo de crecimiento no solo descuidó el desarrollo de mercados internos, sino que le hizo perder parte importante de los mercados existentes a la producción nacional. En estas condiciones y en el contexto internacional actual, el impulso al crecimiento del PBI mediante la expansión de la demanda interna solo puede generar crecientes déficits en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Durante los años 2004-2007, de alto crecimiento y de precios de los minerales elevados, la cuenta corriente fue superavitaria. Después, desde 2008, la cuenta corriente es deficitaria con la novedad que los déficits son crecientes en valor absoluto: -1.9 % en 2011, -3.4 % en 2012 y -5.5 en los primeros tres trimestres del presente año.

La estructura de precios relativos configurada con las políticas neoliberales, redujo relativamente la inversión en equipamiento, mientras aumentó la inversión en construcción. Esto produjo una relativa reducción de la capacidad productiva per cápita, con lo cual, los aumentos sostenidos del PBI per cápita se traducen en mayores importaciones y, por lo tanto, en crecientes déficits comerciales. Crecer solo con impulsos de demanda interna, dada la estructura productiva y el escenario internacional actual, es un proceso que tiende a auto-derrotarse, porque genera importantes déficits en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

18. La calidad del crecimiento económico neoliberal[42]

Hay analistas y economistas que afirman que las transformaciones efectuadas en las dos últimas décadas han generado una economía vigorosa y moderna. Cuanto menos interviene el Estado, dicen, mejor. Por ejemplo, un aficionado a la economía, García Miró, acaba de decir que en el Perú actual no son «necesarios estímulos, fiscal o monetario». Otros, cortesanos del poder económico repiten lo que dijo Krugman: «si tratas de forzar una diversificación, la economía doméstica va a ser moldeada por la demanda interna y será muy difícil que surjan sectores exportadores exitosos»[43]. También hay los que controlan medios,

42 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 12 de abril de 2014.

43 Véase, «El libre mercado como religión», el diario *El Comercio,* el jueves 27 de marzo del 2014.

manipulan información y difaman. Por ejemplo, en un *spot* de un programa de televisión, su indocto conductor le hace decir a Gastón Acurio: «preferiría de ministro de Economía a Luis Miguel Castilla y no a Félix Jiménez porque creo en el mercado». Son los mismos que afirman que Krugman «ha desbaratado enfáticamente las ideas» de la diversificación y de la transformación del modelo primario exportador.

Las fuentes del crecimiento en 1950-1970 y 1990-2008

El Cuadro 4 muestra la desagregación del crecimiento del producto potencial durante el período 1950-2008, en sus dos fuentes principales: el aumento de la productividad total de los factores capital y trabajo (PTF), y la acumulación de estos dos factores. La contribución de la productividad al crecimiento del producto potencial es mayor en el período 1950-1970 que en el período 1990-2008. De 35.7 % en 1950-1960 aumenta a 39.6 % en 1960-1970. Este último porcentaje supera a la contribución de cada uno de los factores capital y trabajo. La década de 1960, que sigue a la promulgación de la ley de industrialización (1959), registra una notable expansión de la manufactura. El PBI crece, liderado por esta industria, a una tasa de 5.9 % promedio anual. Es un crecimiento basado en la productividad porque su contribución es mayor que la que corresponde a cada uno de los factores capital y trabajo. Además, de estos dos factores, el capital es el que aporta más (33.8 %).

CUADRO 4
PERÚ: CRECIMIENTO DEL PBI POTENCIAL, 1950-2008
(Porcentaje de variación promedio anual)

	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2008
PBI Potencial	5.16	5.56	3.29	0.25	2.99	5.36
	Contribuciones					
Productividad	1.84	2.20	-0.80	-2.78	-0.14	1.61
Capital	2.20	1.88	2.41	1.38	1.47	1.59
Trabajo	1.13	1.48	1.68	1.65	1.66	2.16
PBI	5.19	5.86	3.46	-0.96	3.97	5.90

Fuente: Félix Jiménez, Producto Potencial, Fuentes del Crecimiento y Productividad en la Economía Peruana, 1950-2008, El Trimestre económico, 2011, vol. LXXVIII (4), No. 312, páginas: 913-940.

En la década de 1980, de crisis de la deuda y de políticas macroeconómicas controvertidas, la caída de la productividad casi compensa la contribución al crecimiento de los factores capital y trabajo. Con la aplicación de las reformas del Consenso de Washington durante el «fujimorato», el crecimiento económico ya no se basa en aumentos sostenidos de la productividad. Su contribución al crecimiento es negativa en 1990-2000 y de 30.0 % en 2000-2008. El PBI crece a la tasa de 5.9 % promedio anual entre 2000 y 2008; pero, a diferencia de lo que ocurre en el período 1960-1970, el crecimiento es liderado por la minería y los sectores construcción y comercio.

La contribución del factor trabajo al crecimiento es de 55.5 % en 1990-2000 y de 40.3 % en 2000-2008. La productividad aporta positivamente solo en 2000-2008, pero con un porcentaje menor. El crecimiento durante 1990-2008 es, por lo tanto, explicado principalmente por la acumulación de factores y es, además, intensivo en empleo de baja calificación. Los aumentos en la productividad y la modernización de la economía (que se expresa en los aumentos del capital y de la productividad) son más importantes en el período de expansión manufacturera que en el período de crecimiento neoliberal. En este último período (1990-2008), el crecimiento es relativamente más intensivo en empleo, lo que es compatible con una inversión predominante en construcción y con el crecimiento de los sectores comercio y servicios.

Crecimiento intensivo en empleo de baja calificación y productividad

El sesgo hacia el liderazgo de los sectores no transables y terciarios de baja productividad se profundiza en el período 2008-2013, mientras se debilita el liderazgo de la minería. Durante estos años, el PBI crece a la tasa de 6.2 % promedio anual. El 84.8 % de este crecimiento es explicado por los sectores construcción, comercio y servicios que crecen a las tasa de 11.0 %, 7.2 % y 6.8 %, respectivamente. Los sectores agropecuario, pesca y manufactura crecen, juntos, a la tasa de 4.1 % promedio anual. La minería lo hace solo a la tasa de 2.1 %.

De acuerdo con información del INEI para el año 2012, el 63.5 % del empleo se encuentra en los sectores construcción, comercio y servicios. Este porcentaje aumenta a 87.7 % si se le agrega el empleo del sector agropecuario. En estos cuatro sectores se encuentra la gran mayoría de empresas de «uno a diez trabajadores». Además, el 70.9 % de los empleados ocupados se encuentra en

este tipo de empresas y tienen un ingreso promedio mensual de solo S/ 824.3. Sin duda alguna, los trabajadores cuyos niveles educativos son de secundaria, primaria y menos (68.4 % de la PEA ocupada) se encuentran en los mencionados cuatro sectores y en las empresas de «uno a diez trabajadores».

El neoliberalismo ha impuesto un estilo de crecimiento extractivista, con escasa innovación y contrario a la diversificación y producción de transables. Es un estilo que usufructúa de los altos precios de los minerales, y es impulsado internamente por sectores no-transables de baja productividad que crecen porque crece el empleo mal pagado con muy baja dotación de capital.

19. Flexibilización laboral y crecimiento económico[44]

En agosto, al igual que en los meses anteriores, el PBI no crece. La tasa de aproximadamente 1 % que registra el INEI solo se explica por el enigmático crecimiento de los sectores terciarios como el sector financiero y seguros (12.32 %), servicios prestados a empresas (5.81 %) y otros servicios (4.08 %), en el que se incluyen los servicios personales. Mientras los sectores primario y secundario no crecen, estas actividades del sector terciario crecen y a tasas altas. Se han vuelto curiosamente contracíclicos: actúan como estabilizadores automáticos (hecho que el INEI tiene la obligación de explicar).

Estilo de crecimiento e informalidad

El crecimiento no puede sostenerse si su motor externo no se recupera. Cuando se apagó este motor externo, se evidenciaron los efectos negativos del crecimiento neoliberal. No hay motores internos en buenas condiciones. No se creció con progreso tecnológico y desarrollo industrial. Se descuidó el agro. Se creció afectando a los sectores transables con una sostenida apreciación del tipo de cambio real. Se estimuló la expansión de los sectores comercio, servicios y construcción que absorben el 63.5 % del empleo, mal remunerado y de baja productividad. (Estos sectores explican el 74.2 % del PBI. Si le agregamos la agricultura, que sigue siendo básicamente tradicional, los cuatro sectores explican el 87.7 % del empleo y el 81.3 % del PBI). Se creció desregulando los

44 Publicado en *Diario Uno*, el sábado 18 de octubre de 2014.

mercados, en especial, el mercado de trabajo; debilitando las organizaciones sindicales; deteriorando la calidad de la educación; y, aumentando la desigualdad. Se creció, en fin, con salarios reales estancados, subordinando los intereses nacionales a los objetivos del capital transnacional y descuidando el desarrollo de los mercados internos.

Más de dos décadas de neoliberalismo generó una economía menos industrial y menos agrícola, y más dependiente de importaciones. La notable expansión de las importaciones tuvo que haber limitado o desplazado a la producción local manufacturera y agrícola. Por eso crecieron más las inversiones en construcción que en equipamiento y maquinaria para este tipo de actividades productivas. La acumulación de capital que acompañó al estilo de crecimiento neoliberal no expandió, entonces, la capacidad productiva per cápita, con lo cual tampoco crecieron significativamente las oportunidades de empleo en las actividades transables como la manufactura. Cuando no se expande la capacidad productiva per cápita, la oferta de trabajo no crece a tasas suficientes para absorber el subempleo y reducir la informalidad. Así, después de dos décadas de neoliberalismo el empleo informal sigue siendo alto: 70.5 % del empleo total. Más de 11 millones de trabajadores perciben bajos ingresos, tienen baja calificación profesional y solo una fracción reducida de estos trabajadores cuenta con aseguramiento social.

El estilo de crecimiento neoliberal mantiene la informalidad, porque no expande la inversión privada local o nacional, no genera cambio técnico endógeno y tampoco estimula el desarrollo de la competitividad internacional sobre la base de la productividad y de salarios reales crecientes. En consecuencia, la desaceleración actual puede conducir al estancamiento económico y, con ello, al aumento del subempleo y la informalidad.

Desregulación e informalidad

Hay economistas, y también aficionados a la economía, que creen que la sostenida desaceleración de la tasa de crecimiento del PBI puede revertirse con más desregulaciones (laborales y ambientales). Están convencidos, por ejemplo, que la informalidad tiene como causa «las regulaciones y la escasa flexibilidad laboral». No hay relación, para ellos, entre la informalidad y el relativo estancamiento de la capacidad productiva per cápita provocado por el actual estilo de crecimiento.

Reducir la informalidad —se dice— es requisito fundamental para relanzar el crecimiento. Desregulando el mercado laboral (eliminando el salario mínimo y reduciendo a su mínima expresión los costos no salariales), disminuirá la informalidad, aumentarán las inversiones y la competitividad internacional de las empresas y, por lo tanto, se reactivará la economía.

Es falso que los costos no salariares sean altos. Chile tiene un salario mensual promedio de 725 dólares y un costo no salarial de 32 %. Perú, por su parte, tiene un salario mensual promedio de 409 dólares y un costo no salarial de 59 %. De aquí no se deduce que Perú tenga los costos no salariales más altos. La lectura correcta debería ser que Perú tiene el salario mensual promedio más bajo. Si el salario promedio de Perú fuera igual al de Chile, los costos no salariales representarían solo el 33.2 %.

Por último, el deterioro de los estándares laborales y ambientales conspira contra el objetivo de fortalecer la democracia. Adam Smith, en su *Teoría de los sentimientos morales*, publicado en 1759, decía que: «[La] disposición de admirar y a casi reverenciar al rico y al poderoso, y a despreciar o por lo menos, a no prestar atención a las personas pobres y de condición media es, al mismo tiempo, la gran y más importante causa universal de la corrupción de nuestros sentimientos morales» (2004 [1759]: 136).

20. Las mentiras de los economistas neoliberales[45]

En el artículo anterior, mostramos por qué las políticas fiscal, monetaria, comercial y cambiaria aplicadas por los neoliberales durante los últimos veintitrés años no pueden ser consideradas como la causa directa del crecimiento económico de los años 1993-1997 y 2003-2013. La economía creció porque crecieron la demanda mundial de materias primas y los precios de los minerales que exportamos. El patrón de crecimiento y acumulación de capital fue primario exportador, y contrario a la producción de bienes transables, es decir, a la producción manufacturera y agrícola. La estructura de precios relativos configurada por las políticas neoliberales favoreció el crecimiento de los sectores no transables —comercio, servicios y construcción—, donde se encuentra el 68 % del empleo, que en su gran mayoría es de baja calificación y productividad.

45 Publicado en *Diario Uno*, el sábado 29 de noviembre de 2014.

La mentira sobre el crecimiento del empleo adecuado

El modelo neoliberal —dicen sus defensores— no favorece la informalidad. Para sustentar esta afirmación sostienen que en la última década el empleo adecuado ha aumentado, que el subempleo ha disminuido notoriamente y que, por eso, «ya son 10 millones de peruanos que tienen el empleo adecuado». Si la PEA ocupada total asciende a 15.5 millones, ¿puede haber 10 millones de trabajadores con empleos adecuados y, al mismo tiempo, 11.5 millones de trabajadores informales? En otras palabras, ¿tiene sentido afirmar que el 64.2 % de esa PEA ocupada total está adecuadamente empleada y el 74.3 % de esa misma PEA es informal?

Los neoliberales mienten y desinforman al país. Se sabe que los trabajadores informales, a diferencia de los formales, son de baja calificación y productividad, y que no tienen los mismos beneficios sociales. Si se acepta que parte de los trabajadores informales están adecuadamente empleados, entonces también tendrá que aceptarse que estos «empleos adecuados informales» son precarios por sus bajos ingresos y baja productividad.

En la actualidad, solo el 25.7 %, es decir, alrededor de 4 millones, son trabajadores formales y el resto, 74.3 %, son informales. En el propio sector productivo formal hay trabajadores informales que representan el 17.3 % del empleo total. En consecuencia, 8.9 millones de trabajadores informales se encuentran en el sector productivo informal constituido por pequeñas empresas con poco capital y que no pueden competir con las empresas que utilizan tecnologías modernas. ¿Dónde están, entonces, los 10 millones de trabajadores con empleos adecuados? La verdad monda y lironda es que el modelo neoliberal —que ya tiene cerca de 24 años— no ha sido capaz de modificar esta estructura del empleo, dominada por la informalidad y la baja calificación y productividad. El modelo neoliberal es responsable de que gran parte del crecimiento de la fuerza laboral haya sido absorbida por el sector informal.

La mentira sobre vulnerabilidad externa de la economía

Los neoliberales también mienten cuando dicen que «el modelo nos ha permitido reducir la exposición externa de la economía. Somos —dicen citando a la agencia Moody's— el país que, junto a Chile, tiene el nivel más bajo de vulnerabilidad en la región». Y con el mayor descaro afirman que esto es así

porque «el modelo económico nos ha permitido acumular un impresionante nivel de reservas internacionales [US$ 67 mil millones, lo que representa 32 % del PBI], que cubren 7 veces la deuda externa pública y privada de corto plazo […]».

Los neoliberales se olvidan de dos hechos importantes. En primer lugar, olvidan que en los años noventa ellos promovieron la dolarización del portafolio bancario y que, por lo tanto, fueron responsables de la larga recesión con crisis bancaria (1998-2002), que se inició con la crisis asiática y rusa. Es importante recordar, además, que los neoliberales impulsaron la dolarización completa de la economía y la práctica desaparición del Banco Central. También hicieron aprobar una ley de prudencia y transparencia fiscal en 1999, en plena crisis, que ataba de manos al Gobierno al fijar «el incremento anual del gasto no financiero real del Gobierno general en un máximo de 2 %».

En segundo lugar, olvidan que entre 2001 y 2003, cuando no controlaban el directorio del BCRP ni los puestos importantes en el MEF, se hicieron reformas en la política monetaria y fiscal. El BCRP pudo acumular reservas porque su directorio de ese entonces introdujo un esquema institucional de política monetaria con una meta de inflación y dos reglas: una de política monetaria con la tasa de interés como instrumento y otra de intervenciones esterilizadas en el mercado cambiario. En el MEF, lo primero que se hizo fue sustituir la ley de prudencia y transparencia fiscal por la ley de responsabilidad y transparencia fiscal que abría la posibilidad de aplicar políticas fiscales contracíclicas. También se creó un mercado de deuda pública en soles que permitió reducir el peso de la deuda externa en moneda extranjera y «reperfilar» sus servicios. Esto permitió reducir de forma notable el ratio de deuda a PBI. En ninguna de estas reformas participaron los economistas neoliberales. Mienten, por lo tanto, cuando dicen que «el modelo económico neoliberal nos ha permitido acumular un impresionante nivel de reservas internacionales».

En el colmo de la desfachatez, los neoliberales dicen que «el fenómeno de la informalidad es consecuencia de la ineficiencia del Estado y el sistema político [no del modelo]». Olvidan que fueron ellos los que fomentaron el desmantelamiento de los sistemas de información y planeamiento de la administración gubernamental del Estado. Fueron ellos los que alentaron su achicamiento, dando lugar a la renuncia de sus mejores profesionales. Pero, el tema es otro. No pueden entender que la informalidad tiene otra causa y que esta se encuentra en la propia lógica del modelo que defienden.

21. Es posible un modelo económico con derechos laborales y mejores salarios[46]

El modelo económico neoliberal descuida el desarrollo de los mercados internos porque genera una distribución de los ingresos que perjudica a los trabajadores. El estancamiento de los salarios reales y la precarización del empleo es consustancial a este modelo. No se dinamiza ni se industrializa la economía y, por lo tanto, se posterga el desarrollo de mercados internos, porque se cree que se adquiere ventaja competitiva en los mercados internacionales cuando se dispone de mano de obra con bajos salarios y bajos costos laborales no salariales.

El predominio del empleo precario

El estilo de crecimiento económico neoliberal tuvo consecuencias importantes en la generación de empleo y de ingresos. Es verdad que aumentó el empleo con el crecimiento económico de la última década. Sin embargo, como se trató de un crecimiento impulsado por la demanda externa y los altos precios de los minerales, este crecimiento no alteró significativamente la estructura del empleo. De acuerdo con información del INEI, para el año 2013, el 73.7 % del empleo es informal y el 70.9 % se encuentra en empresas de «uno a diez trabajadores» (microempresas), donde predominan los bajos ingresos y bajas calificaciones.

La manufactura perdió importancia en la generación de empleo: participa solo con el 10.1 %. La elasticidad empleo-producto de este sector disminuyó de 0.764 —que es la que se registra en el período de los sesenta— a un promedio de cerca de 0.55. De otro lado, los sectores agricultura, comercio, servicios y construcción concentran el 88.3 % de la PEA ocupada. Son sectores productores de bienes y servicios no transables, y son los que mayores «oportunidades» de empleo generan (63.7 %). La agricultura que es básicamente tradicional participa con el 24.6 % del empleo total.

Por último, el 78.2 % de los ocupados en los sectores comercio y servicios, y cerca del 80 % de la PEA ocupada en la agricultura, se encuentran en «empresas de "uno a diez trabajadores"». En estos tres sectores predomina el empleo informal, es decir, el empleo sin derechos laborales que incluye asalariados fuera

46 Publicado en *Diario Uno*, el sábado 17 de enero de 2015.

de planilla, a los que trabajan por cuenta propia o en empresas no registradas jurídicamente. Se trata de trabajadores sin recursos suficientes para proteger a sus familias y enfrentar sus necesidades de salud y educación.

Esta situación de precariedad laboral proviene del desmantelamiento de los estándares laborales básicos propiciado por el neoliberalismo desde la década de 1990. Al respecto, es bueno volver a recordar a John Bates Clark, autor de la teoría de la distribución del ingreso basada en la productividad marginal. Él decía: «La disciplina del hambre descalifica al trabajador para hacer una negociación exitosa, y si el empleador está en total libertad de contratar a los hombres que individualmente podrían ofrecerse a trabajar bajo la presión del hambre, el empleador puede conseguirlo por muy poco» (Clark, 1913: 292).

Otro modelo de crecimiento es posible

La mayor desigualdad en la distribución de los ingresos y el estancamiento de los salarios reales le hizo perder liderazgo en el crecimiento a la manufactura y a la agricultura. El resultado fue la imposibilidad de endogenizar el crecimiento económico por la vía de la expansión y creación de mercados internos.

Durante el «fujimorato», el salario real promedio fue equivalente a solo el 37.2 % del registrado en 1987. Este promedio no cambió significativamente durante los últimos años. Mientras el PBI per cápita creció a la tasa promedio anual de 3.9 % entre 1993 y 2013, los salarios reales lo hicieron a la tasa insignificante de 0.35 % promedio anual. Para los neoliberales los derechos laborales y el cuidado del medio ambiente son vistos como costos que deben ser minimizados para estimular las inversiones. Por eso el crecimiento se hizo dependiente de los mercados internacionales, al mismo tiempo que se descuidó el desarrollo de los mercados internos.

Entonces, lo que el país necesita para desarrollarse es endogenizar su crecimiento. Esto, como señala Palley, requiere «salarios crecientes y una mejor distribución del ingreso. Juntos generan un círculo virtuoso de crecimiento donde un aumento de los salarios estimula el desarrollo del mercado doméstico y el desarrollo del mercado doméstico estimula el crecimiento de los salarios» (2002: 4). Los países que fortalecen su mercado interno, desarrollando la industria y la agricultura, están menos sujetos a las fluctuaciones de los mercados internacionales. Además, democracia y buenos estándares laborales (no discri-

minación, libre sindicalización, contratación colectiva, seguridad social, y otros derechos y beneficios sociales) son la clave de este nuevo modelo.

Hay que recordar que el fácil acceso a mano de obra barata, además de fomentar el extractivismo o rentismo entre las empresas, «elimina el incentivo para que las empresas disminuyan sus costos desarrollando o adoptando nuevas tecnologías». La ganancia genuina de competencia basada en los aumentos de la productividad y las mejoras en la calidad, se sustituye por la ganancia de una competitividad espuria que erosiona la calidad del trabajo, el medio ambiente y la distribución del ingreso. No se puede ganar competitividad a costa de la capacidad adquisitiva de los salarios, y de los derechos y beneficios de los trabajadores.

Cuando no se paga un salario digno, como señala J.M. Clark, «hay una pérdida de capacidad productiva que cae como una carga generalizada en la sociedad, que a menudo afectan a las futuras generaciones» (1929: 451-452). El estancamiento de los salarios reales causa un daño irreversible al capital humano de los pobres.

22. Los riesgos de crecer expandiendo la demanda interna[47]

El Gobierno insiste en aplicar medidas de recorte de derechos y beneficios sociales para reducir costos laborales y, de este modo, supuestamente estimular la inversión y, por lo tanto, el crecimiento de la producción y el empleo. Así, a pesar de haberse derogado —por presión de los jóvenes— la llamada «ley Pulpín», la Comisión de Trabajo y Economía del Congreso acaba de aprobar la propuesta del Ejecutivo de reducción de 10 a 5 el porcentaje de los trabajadores para facilitar los ceses colectivos. También ha aprobado «no considerar como remuneración computable el bono de desempeño no menor al 20 % de la remuneración anual del trabajador», lo que significa que no se tomará en cuenta para el cálculo de las gratificaciones, CTS, EsSalud y pensiones de jubilación. Con la misma lógica, los neoliberales del Gobierno se oponen al aumento del salario mínimo. Creen que bajando los costos laborales (política del «cholo barato»), las empresas competirán mejor en los mercados internacionales aumentando, consecuentemente, la producción exportable y el empleo.

47 Publicado en *Diario Uno*, el sábado 7 de febrero de 2015.

El legado de las políticas neoliberales

Las políticas neoliberales no han resuelto los problemas estructurales de la economía. Liberalizaron los mercados financieros y promovieron la libre movilidad internacional de capitales; liberalizaron el comercio exterior; privatizaron indiscriminadamente las empresas públicas; y, adoptaron medidas de creciente flexibilización del mercado de trabajo, mediante la estimulación de una competencia espuria entre países similares al nuestro. Pero, los problemas estructurales siguen: aumentó la vulnerabilidad externa de la economía, se debilitó la capacidad de la industria manufacturera, se descuidó el desarrollo del agro, y se terciarizó la economía aumentando el empleo precario y de baja productividad.

Específicamente, en veintitrés años de políticas neoliberales, no se avanzó casi nada en la diversificación productiva; la manufactura perdió participación en la generación del PBI y del empleo; no se redujo la informalidad (73.7 % de los trabajadores son informales); se descuidó el desarrollo de los mercados internos; los salarios reales se mantuvieron prácticamente estancados; se mantuvo un vector de exportaciones dominado por la producción primaria (un promedio de 75 % del total); se favoreció al capital extranjero dirigido a las actividades extractivas con contratos de estabilidad tributaria que lesionaron la soberanía nacional; no se redujeron los costos medioambientales de la explotación de recursos primarios; se siguen vulnerando los derechos de las comunidades para favorecer al capital transnacional con la explotación de los recursos naturales; no se promovió la innovación, el cambio técnico ni el desarrollo del capital humano; en fin, se creció impulsado por la demanda externa y expandiendo las actividades de servicios de baja productividad.

Por todas las razones anteriores, y dado el contexto externo caracterizado por el estancamiento económico que no se revertirá a corto plazo, el abaratamiento de los costos laborales solo agrava la situación de crisis porque azuza los conflictos sociales.

Los riesgos de crecer expandiendo la demanda interna

Como ya no se puede crecer sobre la base de la producción primaria que se orienta a los mercados internacionales, otros economistas sugieren expandir la demanda interna mediante políticas fiscales y monetarias. Con este tipo de políticas se estimularía el crecimiento de los sectores no extractivos como la

manufactura y el comercio. Si bien esta opción es teóricamente válida, no toma en cuenta los efectos que el estilo de crecimiento primario exportador produjo en la estructura productiva y, en particular, en la capacidad productiva manufacturera, y tampoco considera los efectos en el mercado interno de la masiva penetración de importaciones.

Utilizando series con el nuevo año base 2007, encontramos que la participación de las importaciones en la demanda interna casi se duplicó en el período 1991-2013; pasó de 15 % a 27 %. En el período precedente, esta participación registró su máximo valor de 18 % en 1974, año pico del ciclo económico. De otro lado, la elasticidad producto de las importaciones aumentó de 1.1 a cerca de 2 durante los años del neoliberalismo. Asimismo, el ratio de importaciones de bienes y servicios a producción manufacturera aumentó de 66 % en 1987, a 132 % en 1997 y a 186 % en 2013. Si a la producción manufacturera se le suma la producción de los sectores pesca y agropecuario, dicho ratio aumentó de 50 % en 1987, a 93 % en 1997 y a 132 % en 2013. Por último hay que tomar en cuenta que el estilo de crecimiento de las últimas dos décadas produjo un estancamiento de la capacidad productiva per cápita: el *stock* de capital per cápita aumentó 43.5 % en el período 1960-1980 y solo 26.9 % en el período 1990-2013.

De acuerdo con estos indicadores, los impulsos de demanda interna, con exportaciones que no aumentan a ritmos anteriores, debido al estancamiento de los mercados internacionales, harán crecer las importaciones y, en consecuencia, el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos; además, de generar presiones inflacionarias debido a la reducida capacidad de respuesta de la oferta agropecuaria y manufacturera. La tasa de utilización de la capacidad productiva de la manufactura no primaria registró un promedio de 62.9 % en el período 2006-2009 y de 71.7 % en el período 2010-2013.

Para sostener el crecimiento económico a tasas de 4 % a 5 %, expandiendo la demanda interna mediante las políticas fiscal y monetaria, deben —reiteramos lo que hemos señalado en otros artículos— «identificarse medidas que aumenten simultáneamente la demanda y la oferta productiva, cuidando de no generar presiones inflacionarias ni incrementos sustanciales en el déficit externo».

23. El salario mínimo es un salario de interés público[48]

Otra vez está en discusión si se debe aumentar o no el salario mínimo. Por mandato constitucional (artículo nº 24º) el Estado es el que se encarga de su regulación con participación de las organizaciones de los trabajadores y empleadores. Hay, además, leyes que encargan su determinación al Consejo Nacional del Trabajo, donde participan el gobierno, los gremios empresariales y las confederaciones de trabajadores. Por último, existe una fórmula para su regulación periódica que toma en cuenta la productividad y la inflación. Sin embargo, toda esta institucionalidad es boicoteada por el propio gobierno y los gremios empresariales.

Por qué debe aumentar el salario mínimo

El salario mínimo debió haberse aumentado ya. El último aumento se hizo en 2011, y en los cuatro años que han pasado la inflación fue de 11.2 %. Esto quiere decir que el actual salario mínimo ha perdido 11.2 % de capacidad de compra. Por lo tanto, es de justicia que este salario aumente para restaurar su capacidad de compra. En estos últimos cuatro años también aumentó la productividad en algo más de 12 %. Esto quiere decir que disminuyó el costo unitario de producción (o lo que es lo mismo, aumentó la ganancia del capital) en un porcentaje similar. En consecuencia, el salario debe aumentar, para que ese incremento de la productividad no se vaya todo a manos del capital.

Los que dicen que el aumento del salario mínimo es inoportuno debido a la actual desaceleración económica, sin duda piensan que toda la producción es para exportación y que, por lo tanto, no importa que se mantenga o reduzca el salario. El salario es visto solo como costo de producción. No toman en cuenta que el salario es también parte de la demanda. Cuando aumenta el salario, aumenta el gasto (la demanda) en bienes y servicios, porque los trabajadores no atesoran el dinero en el bolsillo. ¿Quiénes producen los bienes y servicios que compran los consumidores? Las empresas. Por lo tanto, cuando sube el salario mínimo, lo más probable es que haya un incremento de la demanda de aquellos bienes y servicios que se producen para el mercado interno. Así, el aumento de la demanda puede más que compensar el incremento del costo de producción, ayudando a la reactivación de la producción para el mercado interno.

48 Publicado en *Diario Uno*, el sábado 28 de febrero de 2015.

La baja productividad de los trabajadores

Es verdad que en un amplio sector de la economía hay trabajadores de baja calificación y baja productividad. Pero esta situación no es de exclusiva responsabilidad de los trabajadores. Las empresas pueden aumentar la productividad mediante la innovación y la capacitación de sus trabajadores. Si no lo hacen o no lo han hecho, no pueden argumentar que es inoportuno subir el salario mínimo. Además, la productividad en promedio aumentó. Es importante que el aumento del salario se vea como un incentivo para que las empresas innoven, hagan cambios técnicos y desarrollen programas de capacitación de sus trabajadores. Asimismo, las empresas, sobre todo las medianas y pequeñas, deben proponer fórmulas para que baje el costo de financiamiento de sus inversiones. Este es el costo que les agobia más que el costo del trabajo.

Por último, el hecho de que en nuestro país predomine un alto porcentaje de empresas «de uno a diez trabajadores» de baja productividad es resultado de la manera cómo crece la economía. Tenemos un estilo de crecimiento impulsado por la demanda externa de minerales y secundado por la expansión de actividades terciarias de baja productividad. Ese estilo de crecimiento tiene que cambiar, para que las empresas tengan la oportunidad de crecer, de ampliar su tamaño, de innovar y hacer cambios técnicos. Este cambio implica atender la agricultura e impulsar la industrialización. La industrialización y la diversificación productiva que el país necesita, debe partir de la agricultura y del desarrollo agroindustrial.

El salario digno es de interés público

El salario mínimo nace en 1962 como un instrumento de política de redistribución de ingresos. Cuando aumenta el salario mínimo, los salarios más bajos de la estructura salarial empiezan a subir, con lo cual la dispersión salarial disminuye. Y, cuando esto pasa, mejora el ingreso promedio de los trabajadores. Por eso el salario mínimo es un auténtico instrumento de redistribución de ingresos.

La controversia sobre el salario mínimo (así como sobre el salario digno) es una controversia sobre el interés privado versus el interés público. Los que están en contra de su incremento creen que la promoción del interés privado de las empresas es la mejor manera de asegurar el interés público. Afirman que el aumento del salario mínimo genera distorsiones en los precios y afecta el empleo. Así, lo

que es malo para el interés privado, es malo para el interés público. Esta posición privatista no toma en cuenta que la existencia del salario mínimo previene la explotación extendida de los trabajadores con baja calificación, por parte de empresas que cuentan con mayor poder de negociación sobre los salarios. Tampoco toma en cuenta que los salarios dignos alientan el esfuerzo y, por lo tanto, la productividad de los trabajadores. Asimismo, cuando aumentan los salarios, aumenta el poder adquisitivo de los trabajadores y, por ende, la demanda agregada.

La actualización periódica del salario mínimo es de interés público. Su efecto positivo sobre el salario promedio es un indicador de mejora del bienestar económico de los trabajadores. Cuando las empresas pagan menos que lo necesario para la subsistencia de los trabajadores, afectan la futura capacidad productiva de la sociedad. Por eso un salario digno es simplemente un salario de interés público.

24. Neoliberalismo y estancamiento de la inversión privada nacional[49]

La desaceleración de la economía internacional ha puesto al descubierto los problemas estructurales de la economía peruana que le impiden mantener el ritmo de crecimiento que registró en los años de altos y crecientes precios de los minerales. No hay motores internos que por sí solos, sin la intervención del Estado, reemplacen al motor externo que hoy se encuentra apagado. Las políticas y reformas neoliberales aplicadas en los últimos veinticuatro años, fueron las responsables de estos problemas. La economía peruana, aparte de haberse reprimarizado, se hizo menos industrial y agrícola, y más productora de servicios con trabajadores de la variedad que Kalecki denominaba de «picos y palas», es decir, de baja calificación y con poco equipamiento de capital por trabajador. Este tipo de estructura productiva se expresa en un alto porcentaje de trabajadores informales, en el subdesarrollo del agro donde se concentra el 30.7 % de los trabajadores, y en una industria que ha perdido competitividad y mercados.

Promesas neoliberales incumplidas

La liberalización comercial provocó una notable penetración de importaciones que le quitó mercado interno a la producción nacional. Esta penetración

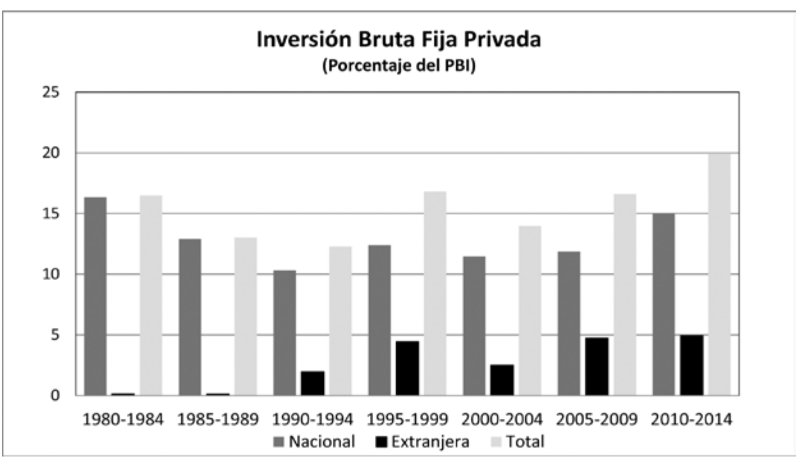
49 Publicado en *Diario Uno*, el sábado 28 de marzo de 2015.

fue exacerbada por la sistemática apreciación del tipo de cambio real asociada a la liberalización financiera, y por la ineficiencia en la aplicación de la regla de intervenciones cambiarias por parte del BCRP. Se frenó o desaceleró la desdolarización del sistema financiero y aumentó el endeudamiento externo privado. Además, las entradas de capitales estimularon el consumo más que las inversiones.

En veinticuatro años de neoliberalismo no se han superado las restricciones que enfrenta la inversión privada nacional para expandirse a lo largo y ancho país. El predominio del extractivismo impidió que crezca significativamente el empleo de calidad. Se limitó el gasto en educación y salud, y se descuidó el mantenimiento y la generación de nueva infraestructura económica y social, acumulando un déficit que se acerca al 50 % del PBI.

La confianza en la inversión extranjera, más que en la inversión nacional, provocó el estancamiento de esta última. La inversión privada nacional como porcentaje del PBI se mantuvo, durante los años del neoliberalismo, por debajo del porcentaje (16.3 %) que alcanzó entre 1980 y 1984 (véase Gráfico 7). Es verdad que aumentó la inversión privada total en términos relativos, pero esto se debió al peso creciente que registró la inversión extranjera en los períodos 1995-1999 y 2005-2014. Tómese en cuenta, además, el predominio de la inversión en construcción frente a la inversión en maquinaria y equipo, con lo cual las inversiones en la industria y la agricultura no fueron capaces de generar

GRÁFICO 7



Fuente: BCRP. Elaboración propia.

un cambio estructural que estuviera caracterizado por la absorción de fuerza de trabajo en actividades de alta productividad y con tasas de crecimiento más altas que el promedio.

Durante el período neoliberal, la inversión privada nacional alcanzó un promedio de 12.2 % del PBI y un máximo de solo 15 % en los últimos cinco años (2010-2014). El resultado de este estancamiento fue la expansión de sectores terciarios (comercio y servicios) caracterizados por la presencia de trabajadores de baja calificación y productividad. El cambio estructural provocado por el extractivismo neoliberal fue entonces regresivo: en lugar de desarrollar la industria, y de diversificar y modernizar el aparato productivo, provocó la expansión de los sectores terciarios de baja productividad y que absorbieron los excedentes de trabajo.

Mercados internos e inversión nacional

Los neoliberales sostienen que en los países como el nuestro hay «enormes» oportunidades de inversión que no se aprovechan por falta de fondos. Como los ahorros son escasos, se requiere, dicen, del concurso creciente de los capitales extranjeros. Pero, esto no es cierto. En la economía peruana no existe una limitación al crecimiento por el lado del ahorro.

El ahorro nacional (público y privado) como porcentaje del PBI se mantuvo sistemáticamente por encima de la inversión privada nacional. Los porcentajes más altos de ahorro nacional se registraron en los períodos 2005-2009 (21.5 %) y 2010-2014 (23.3 %); mientras la inversión privada nacional alcanzó porcentajes menores (11.9 % y 15 %, respectivamente). Lo que elevó el porcentaje de la inversión privada total durante esos años fue la inversión extranjera, que alcanzó el 4.7 % y el 4.9 % del PBI, respectivamente.

No es, entonces, por el lado del ahorro donde se encuentra la restricción a la expansión de la inversión nacional. Sabemos que la inversión extranjera se dirige a las actividades con alta renta natural (como la minería) y a sectores con mercados cautivos (como la telefonía). Esto no ocurre con la inversión nacional. No hay demanda de esta inversión porque no hay mercados en expansión. En una economía con un alto déficit de infraestructura, con pocas conexiones de la economía con la geografía y demografía, no pueden surgir nuevos mercados internos ni ampliarse los que ya existen.

De acuerdo con Edward Nell: «Lo que induce a invertir, a construir capacidad productiva es el crecimiento anticipado de los mercados. Si los mercados están creciendo rápidamente, las decisiones de invertir se tomarán rápidamente, incluso si la rentabilidad esperada es baja. Si los mercados están estancados, sin embargo, incluso si es rentable, habrá pocas razones para plantearse incrementar la capacidad y, por ello, las decisiones de invertir serán escasas» (Nell, 2002: 254-255).

Para endogenizar el crecimiento se tienen que crear mercados internos. Y, la gran transformación que esto significa supone una nueva relación del Estado con el mercado.





Capítulo IV

MERCADO Y ESTADO EN LA ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO



4.1 El carácter nacional de la estrategia

1. Globalización, nacionalismo y democracia[50]

La manera tradicional de hacer política está en crisis. Ningún partido tradicional recogió el mensaje del proceso económico y social que está surgiendo como respuesta a la compulsión por globalizarse y, más específicamente, como rechazo a las políticas neoliberales que aumentaron la pobreza y el desempleo, que redujeron la autoridad del Estado y que debilitaron la nación al excluir del desarrollo a poblaciones provincianas enteras de la costa, sierra y selva del país.

Globalización

La ola globalizadora sesgó las políticas económicas hacia los mercados externos y embargó nuestros reducidos mercados internos a los intereses de los grupos de poder transnacional, precisamente cuando el desempeño económico de los países industriales desarrollados depende más de sus exportaciones. El resultado fue el deterioro de la calidad de vida de la inmensa mayoría de la población, junto a la exacerbación de la exclusión y marginación social y económica.

Por la dialéctica de los procesos económicos y sociales, esta situación de deterioro abrió la posibilidad de construir e integrar al país como nación. Por un lado, la crisis financiera internacional de 1998-1999 puso en duda a la hegemonía económica del neoliberalismo y, por otro, el surgimiento de movimientos nacionales integradores, no excluyentes, está minando su hegemonía política en nuestro país y en la región latinoamericana.

La institucionalización política de estos movimientos dependerá del peso de las fuerzas sociales que luchan por fortalecerlos y consolidarlos en su interacción con las fuerzas, de dentro y fuera, que desean frenarlos o bastardizarlos. Entre estas últimas se encuentran las que visten el disfraz del «cambio con rostro social» y que pugnan por seguir integrándonos al mundo, con la misma estrategia neoliberal de reducción de los «costos salariales y no salariales de la mano de obra» para aumentar la productividad y la competitividad. Junto a

50 Publicado en diario *La República*, el miércoles 25 de enero de 2006.

estas fuerzas hay, además, otras corruptas por su pasado fujimontesinista, que tratarán de impedir que la decencia se constituya en el valor supremo de la práctica política.

Nacionalismo

Para evitar que la economía y la política sigan caminos distintos o contradictorios, ahora hay que seguir la ruta de la construcción de la nación y de la legitimación del Estado ante la población pobre y excluida, es decir, debemos soldar la democracia con el desarrollo nacional. Esta es la ruta del llamado «nacionalismo», del movimiento cuyo norte es construir nación. Lo que se propone es la integración de la economía nacional con su geografía y demografía, para insertarse al mundo en mejores condiciones, en un proceso, simultáneo y no secuencial, de fortalecimiento de sus mercados internos y penetración de los mercados externos.

Los partidos políticos tradicionales permitieron que la dictadura fujimorista impusiera las políticas del Consenso de Washington que reprimarizaron la economía y empeoraron la calidad de vida de la inmensa mayoría de la población. En 2001 triunfó la democracia sobre la dictadura, pero sin una concepción de Estado y de nación. Para fusionar la democracia con el desarrollo es necesario refundar la política mediante una agenda de crecimiento integrador del país, con un nuevo modo de crecer, a través de la creación de mercados internos, del aumento del empleo y de la incorporación del mercado a la población pobre y provinciana del país; es decir, avanzando hacia adentro sin cerrarse al mundo y sin crear déficits externos ni presiones inflacionarias.

Democracia

Si la democracia es un proceso que genera nuevas situaciones que «obligan a su discusión y a darles cauce», la contribución a la institucionalización política del movimiento que encarna lo que hemos llamado «nacionalismo» es un deber de demócrata. Según Castilla del Pino: «No se puede frenar la serie de cambios que la propia sociedad promueve por su huida hacia adelante, y que obliga a tomar decisiones sobre ellas. […] lo que vaya a ocurrir lo desconocemos porque ocurrirá de una manera absolutamente inédita. [...] un demócrata es el que se enfrenta al problema y da soluciones razonables, de ninguna manera

calcadas sobre un molde previamente estatuido y, en consecuencia, inmovilista» (Caballé, 2005: 92-93).

Por otro lado, a diferencia de la derecha inmovilista, patrimonialista y conservadora, la participación en la institucionalización de ese movimiento nacional es apostar por el cambio de la sociedad; y esta es una posición de izquierda. Por lo demás, en nuestro país la derecha nunca tuvo «conciencia de la dinámica y evolución sociales»; por eso participó o apoyó muchas dictaduras. En consecuencia, el demócrata, el de izquierda, tiene que enarbolar la libertad «como fuerza creadora, como motor de la evolución de la sociedad». Hoy los pobres y excluidos están haciendo audible su protesta y su anhelo de nación ante el resto del país, y en abril lo harán en la urnas eligiendo a los que han recogido esta protesta y anhelo, convirtiéndolos en «palabras precisas».

2. ¿Aceleración u orientación sectorial y geográfica de la inversión?[51]

Hace unos días el presidente García pidió a los empresarios adelantar sus inversiones. En sus palabras: «Si iban a invertir en febrero [del próximo año] pueden hacerlo […] a partir de octubre y noviembre […] porque si adelantan las inversiones, el Perú crecerá más de lo que hubiera crecido sin el sismo». ¿Sabe el presidente lo que dice? ¿Es suficiente el crecimiento de las inversiones para remontar los obstáculos al crecimiento y desarrollo equitativo del país?

La historia económica de los países de nuestra región revela que tasas altas de crecimiento de las inversiones no han generado necesariamente desarrollo ni han dado lugar a una sistemática reducción del subempleo y la pobreza. En dieciocho de los últimos 56 años, la inversión, en nuestro país, creció a tasas superiores al 13 % anual hasta un máximo de 36.8 %. Por ejemplo, las tasas en los años 1980 y 1981 fueron de 30.9 % y 19.9 %, respectivamente; en 1986 y 1987 del primer Gobierno de García, la inversión creció a tasas de 21.7 % y 17 %; en 1994 y 1995 del «fujimorato», se alcanzaron tasas de 33.7 % y 21.9 %; y, en 2006 la tasa fue de 19.0 %. La tasa de crecimiento de la inversión que se logre este año, incluso acelerándola como quiere el presidente, puede ser mayor, pero no habrá cambiado por eso el estilo de crecimiento que mantiene a la mayoría de la población por debajo del nivel de subsistencia.

51 Publicado en diario *La República*, el jueves 6 de septiembre de 2007.

Desde Prebisch sabemos que no es solo la tasa de crecimiento de la inversión, ni su aceleración, la que asegura el crecimiento y la superación del subdesarrollo de países como el nuestro. Ni tampoco es, como se demostró en el primer Gobierno de García, la mayor utilización de la capacidad productiva, la que asegura el crecimiento con estabilidad y con una distribución del ingreso más equitativa. Lo que importa es la orientación de la inversión, es decir, hacia qué actividades productivas se dirige la inversión. Y esta orientación debe reflejarse en su composición. En las últimas dos décadas, a diferencia de lo que ocurrió en las de 1950 a 1970, la inversión en construcción es la que domina en el total, es decir, ha disminuido el peso relativo de la inversión en maquinaria y equipamiento.

En otras palabras, si los recursos de inversión se orientan a la producción de materias primas, a la explotación de recursos naturales y a la industria de la construcción, y no al desarrollo y expansión de actividades que generen valor agregado, seguiremos consolidando un crecimiento volátil con un comercio exterior especializado en la producción primaria y en actividades con escaso grado de modernización y con salarios relativamente bajos.

El actual Gobierno no tiene un plan de desarrollo del país, sectorial y geográficamente balanceado, y socialmente equitativo. No hay visión de desarrollo, no tiene siquiera grandes lineamientos orientadores para la asignación de recursos privados y públicos. La improvisación está dominando a los deseos anunciados el 28 de julio de poner en ejecución el Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). Hay que recordar que el «aceleracionismo y la improvisación» nos han mantenido en el mismo sitio o nos han llevado solo a alguna parte, como Alicia en el país de la Reina en el cuento de Lewis Carroll.

Por último, la propuesta «aceleracionista» de Alan García fue acompañada, con candorosa transparencia, de su desconocimiento acerca de la importancia y contenido de la reforma del Estado. Al pedirles a los empresarios que digan cuáles son los obstáculos en los reglamentos o leyes que deben levantarse para acelerar la inversión, el presidente García reveló que su Gobierno no tiene ni metas ni proyectos claros de una reforma del Estado para contribuir al desarrollo del país. Otros dirían que en realidad lo que el presidente anunció fue la formalización de la privatización de las funciones del Estado, para destrabar la inversión privada.

3. Orientar la inversión para construir nación[52]

Un amigo, que había leído mi artículo anterior sobre este mismo tema, me preguntó: ¿Cómo se orientan las inversiones? ¿Estás proponiendo utilizar aquellas medidas «primitivas» del pasado, exoneraciones tributarias y subsidios, que ya fracasaron porque afectaron terriblemente la caja fiscal? ¡No!, le respondí. Convendrás conmigo —le dije— que, muchos de los que gobernaron nuestro país cuando «favorecieron» a la inversión privada, emplearon un lenguaje oblicuo, porque no les importó su orientación ni las condiciones en la que se llevaba a cabo. Y, lo que es peor, siempre miraron hacia afuera cuando declamaron sobre producción y crecimiento económico. No es casual que el llamado modelo exportador tiene, en nuestro país, la antigüedad de sus oligarquías. Para estas, exigir «condiciones de desempeño» a la inversión extranjera —como lo acaba de hacer el pueblo piurano a la minera Majaz— era y es considerado una «conspiración» contra el crecimiento y desarrollo. Hay que leer *Redoble por Rancas* (1970), de Manuel Scorza, para no olvidar a La Oroya convertida en un páramo.

Los gobernantes deben saber que la inversión privada nacional tiene limitaciones de financiamiento y de mercado, que la inversión extranjera no los tiene. Esta última, dirigida fundamentalmente a la producción de *commodities* (minería, petróleo y gas) o de servicios de alta tecnología (telefonía y electricidad), tiene financiamiento y mercados asegurados. No pasa lo mismo con la inversión privada nacional. ¿Por qué las medianas, pequeñas y micro empresas no crecen y aumentan su productividad sostenidamente? ¿Por qué estas empresas también anhelan exportar y ganar, sin hacer cambios técnicos o innovaciones en sus procesos de producción y sin mejorar las remuneraciones de sus asalariados? ¿Por qué cerca del 30 % de los trabajadores de las pequeñas empresas y más del 50 % de los trabajadores de las microempresas perciben salarios menores que el mínimo?

Limitación de financiamiento

¿Qué hechos —me preguntó mi amigo— impiden que se produzcan en nuestro país mejoras sostenidas en la productividad? Respondí: los mismos que obstaculizan la inversión privada nacional. No hay financiamiento ni mercados

52 Publicado en diario *La República*, el domingo 23 de septiembre de 2007.

internos en expansión para ejecutar proyectos productivos de mediano y largo plazo. La gran mayoría de empresas (medianas, pequeñas y micros) no pueden innovar sus procesos de producción para hacerse más productivas. No hay proyecto de inversión cuya rentabilidad supere las tasas de 30 % o 45 % promedio de los créditos que obtienen en el mercado, con una inflación que no supera el 3 % anual.

Si la «revolución del crédito» que proponía Belaunde para derrotar a la oligarquía financiera no hubiera fracasado, otra sería la situación. El «ruido político» de la coalición APRA-UNO de esos años, constituido de *motu proprio* en «primer poder del Estado», nos hizo perder la oportunidad de desarrollarnos. Hay que expandir el mercado de capitales, adecuando su marco regulatorio, para que las medianas y pequeñas empresas puedan financiar proyectos de mediano y largo plazo, a través de la emisión de bonos con garantías soberanas o de instituciones financieras internacionales. Imagínate —le dije— la «revolución capitalista» que ocurriría en el país si las diez o veinte empresas, con los mejores antecedentes crediticios, se asociaran para emitir un bono garantizado de solo cinco años de plazo, para empezar, a tasas equivalentes a la cuarta parte de la tasa promedio que hoy pagan.

Limitación de mercado

Asimismo, la limitación de mercado ha generado una propensión a mirar y admirar todo lo que está «fuera de nosotros mismos». Fracasó también la «colonización vial» de la que nos hablaba el presidente Belaunde en la década de 1960, por las mismas razones que fracasó su «revolución del crédito». Para crear y expandir los mercados internos, con la puesta en valor de tierras aún no explotadas de la sierra y de la selva del país, hay que ocupar el territorio con infraestructura económica y social (buenas carreteras, telecomunicaciones, electrificación, aeropuertos, módulos de escuelas y colegios, hospitales, canales de riego, etc.); pero en serio, no la infraestructura de «sierra exportadora» ni los caminos rurales que financian las conocidas instituciones multilaterales.

Solo así los empresarios nacionales arriesgarán sus capitales para producir, abasteciendo tanto el mercado interno como el mercado externo. Con mercados en expansión ya no será imposible que las empresas introduzcan cambios técnicos en sus procesos de producción para producir más y mejor, es decir,

para aumentar su productividad y, por ende, su competitividad. Es, además, la manera de integrar la economía con la geografía y demografía del país, de construir una verdadera nación.

Carrera hacia el fondo

La ideología neoliberal —le dije a mi paciente amigo— ha resucitado el viejo fenómeno de fines del siglo XIX conocido como la «carrera hacia el fondo» (*race to the bottom*). Es la competencia entre países para atraer inversiones que dio lugar al desmantelamiento de los estándares regulatorios. El mismo fenómeno ocurrió en los Estados Unidos en las primeras décadas del siglo XX, cuando sus Estados compitieron entre sí para atraer empresas y capitales a sus localidades. El resultado de este tipo de competencia fue la reducción generalizada de impuestos y el abaratamiento generalizado de la mano de obra, que hicieron más desigual la distribución del ingreso y aumentaron el porcentaje de población en situación de pobreza.

Esta es la receta de nuestros neoliberales criollos. Para estos, la competitividad en los mercados internacionales se conserva o se gana con salarios bajos y, si acaso, manteniendo a la abrumadora mayoría de los trabajadores con salarios por debajo del mínimo. Esta es la base del modelo exportador que preconizan. Poco se habla de los modos de mejorar la productividad que es la manera genuina de ganar competitividad en los mercados internacionales. La razón, imagino, es que hablar sobre este tema necesariamente nos conduce a mirar hacia adentro para mirar mejor hacia afuera.

El Perú como commodity

Para terminar —dije—, la creación de mercados internos y el desarrollo del mercado de capitales, adecuándolos al objetivo de construir nación, son tareas que deben ser parte de la lucha política, en esta primera década del siglo XXI, para enfrentar a la derecha y al entreguismo de nuestro país. Esto es, para enfrentar a los que hoy reencarnan a José Rufino Echenique (1851-1855), el de la consignación del guano, con su peculiar lotización del mercado internacional; a Mariano Ignacio Prado (1876-1879), el de la inefable ley de bases de la minería; a Eduardo López de Romaña (1899-1903), el del primer código de minería; a Manuel A. Odría (1948-1956), el del segundo código de minería y

de la primera depreciación acelerada de activos; y, a Alberto Fujimori (1990-2000), el de los contratos de estabilidad jurídica y tributaria, y restaurador de la depreciación acelerada de activos.

Esta es, pues, también la manera de enfrentar en estos años, al Gobierno del aprismo alanista, el del «óbolo» minero, que, al igual que los anteriores, representa, como dice ese ilustrado periodista César Hildebrandt, «la economía primaria del saqueo colonial, la subasta invertida del Perú como *commodity*».

4. Lo nacional en la concepción económica del nuevo Perú[53]

La reciente elección presidencial ha mostrado de manera descarnada la existencia de una fractura que persiste desde la fundación de la república. Somos dos países confrontados, poco integrados, que responden a un solo Estado, pero no constituyen una sola nación. Con esta fractura que las elites empresariales y políticas, que usufructuaron del poder, reprodujeron en el tiempo, hemos llegado a la globalización neoliberal.

Nuestra mayor integración al resto del mundo ha evidenciado la profundidad de esa fractura histórica, porque la manera de crecer y acumular capital de los últimos años no ha incorporado al Perú de la sierra y de la selva, no ha sido socialmente inclusivo y no ha aumentado notoriamente el nivel de vida de este lado del Perú. Su efecto directo ha sido entonces el debilitamiento de la democracia, el incremento de los conflictos sociales azuzados, además, por la política del «perro del hortelano». La globalización ha impuesto, por su parte, la subordinación de las prioridades de inclusión e integración social, con lo cual se reproduce la heterogeneidad estructural —económica, social y política— que impide culminar la construcción de la nación.

El papel articulador e integrador de la economía nacional de mercado

La síntesis social peruana —decía Basadre— no se ha realizado aún:

> El Perú sigue siendo una serie de compartimentos estancos, de estratos superpuestos o coincidentes, con solución de continuidad. Por todo ello, el na-

53 Publicado en diario *La República*, el domingo 26 de junio de 2011.

> cionalismo que, en otras partes, no es necesario o, fatalmente, está superado, urge aquí. En otras partes, el nacionalismo es algo destructor; aquí debe ser constructor. Constructor de conciencia y constructor de soluciones. En otras partes es ofensivo; aquí necesita ser defensivo. Defensivo contra el ausentismo y defensivo contra la presión extranjera, de absorción material o mental (Basadre, 1984 [1931]: 6).

La estrategia de desarrollo de una economía nacional de mercado constituye el sustrato económico del concepto de nación o comunidad política territorializada. No hemos culminado la construcción de la nación a pesar de tener cerca de dos siglos de vida republicana, porque hemos descuidado el desarrollo de mercados a lo largo y ancho del país. Por eso tenemos poblaciones rurales y nativas excluidas de la modernidad.

Si algo de bueno tiene el neoliberalismo en nuestro país es haber revelado la existencia y la fuerza de estos peruanos olvidados que le han dado el triunfo a Ollanta Humala, es decir, a la opción de un cambio que prioriza el interés nacional. Los tres ejes de política (no los únicos) para desarrollar la economía nacional de mercado son: a) la infraestructura para conectar la economía con la geografía y demografía del país; b) el financiamiento competitivo basado en el mercado de capitales en moneda nacional; y, c) la revolución educativa e inversión en ciencia y tecnología.

La creación y expansión de los mercados internos es la base para la construcción de la Nación, es decir, de una verdadera comunidad política territorializada e integrada social y políticamente.

Autodeterminación nacional y globalización

En el Perú, el carácter nacional que debe tener la economía de mercado proviene entonces de su papel integrador, necesario para la culminación de la construcción de la nación. Pero lo nacional en el desarrollo de esta economía es también una reacción de autodeterminación frente a la presión de la globalización. La pregunta que debemos responder, por ende, es ¿cómo mantener una economía abierta priorizando los intereses nacionales?

Keynes, refiriéndose a Inglaterra de 1933, decía que «[…] el internacionalismo económico que comprende la libre movilidad de capitales y de los fondos prestables, así como de las mercancías, puede condenar a este país

por una generación venidera a un grado mucho más bajo de prosperidad material que el que pudiera alcanzarse bajo un sistema diferente» (1933: 763). Llamaba la atención así sobre el dilema entre la administración autónoma de la tasa de interés por la autoridad monetaria y la libre movilidad internacional de capitales. Como la libre movilidad supone la igualación de las tasas de interés domésticas e internacionales, él sugería imponer controles al movimiento de capitales para que la autoridad monetaria tenga soberanía sobre la tasa de interés.

Keynes no fue el único que proponía restricciones al movimiento de capitales. Lo hicieron también Tobin y más recientemente, en el contexto de la globalización actual, P. Davidson, J. Kregel, D. Rodrik y J. Stiglitz, para mencionar solo a los más conocidos. Lo que todos destacan es la imposibilidad de lograr simultáneamente la autodeterminación nacional y la globalización económica. Rodrik adiciona el fortalecimiento de la democracia como objetivo imposible de cumplir junto a la globalización económica.

Para Tobin: «Las economías nacionales y los gobiernos nacionales no son capaces de adaptarse a los movimientos masivos de fondos a través de los mercados de divisas, sin las dificultades reales y sin sacrificio significativo de los objetivos de la política económica nacional en materia de empleo, producción e inflación». En concreto, decía que «la movilidad del capital financiero limita las diferencias viables entre las tasas de interés nacionales y, por lo tanto, restringe severamente la capacidad del banco central y el Gobierno para aplicar políticas monetarias y fiscales apropiadas para sus economías internas» (Tobin: 1978: 154).

En consecuencia, para que la economía tenga un carácter nacional se tiene que desalentar los flujos especulativos de capital de corto plazo, cuya intensidad y volatilidad podría «amenazar seriamente el desempeño macroeconómico del país, especialmente mediante la reducción de la autonomía de la política monetaria» (Modenesi, A. y R. Modenesi, 2008: 572). Estos flujos, además, como señala Tobin, impactan sobre el tipo de cambio, con lo cual alteran los precios relativos y afectan la competitividad de las exportaciones.

La economía nacional de mercado es no solo una estrategia de construcción de la nación, sino también una propuesta de autodeterminación nacional en el manejo de la política macroeconómica: monetaria, cambiaria y fiscal.

5. La inversión pública como desencadenante de la inversión privada nacional[54]

¿Es importante la inversión pública para el aumento de la productividad y de la inversión privada nacional? Los neoliberales sostienen que la inversión pública contrarresta el desarrollo de la productividad de los factores de producción, capital y trabajo, porque su incremento reduce la eficiencia de la inversión privada. No están de acuerdo con la intervención del Estado en la economía, por eso no apoyan la formulación y ejecución de programas de inversión pública, regionales e interregionales, con el objetivo de estimular la expansión de la inversión privada y de este modo contribuir a la diversificación productiva y al crecimiento de la productividad.

Los neoliberales tampoco imaginan que la inversión pública pueda convertirse en instrumento de creación y regulación de mercados en el país. La inversión pública, afirman, desplaza a la inversión privada (hace *crowding out*). Sus argumentos no toman en cuenta que países con desconexiones de su economía con su geografía y demografía, como el nuestro, carecen de condiciones infraestructurales, energéticas, técnico-educativas y financieras para que la inversión privada nacional se expanda integrando el territorio nacional.

Lo que dicen los datos sobre la eficiencia de la inversión

La eficiencia de la inversión puede medirse mediante el ratio incremental capital producto (ICOR, por su sigla en inglés), es decir, la inversión neta como porcentaje del PBI entre la tasa de crecimiento de este último. Cuanto menor es este ratio, más eficiente es la inversión. Las cifras del Cuadro 5 muestran que en el período 1950-1970, que incluye a los años de industrialización sustitutiva de importaciones, la inversión neta representó el 9.35 % del PBI. Al dividir este porcentaje entre la tasa de crecimiento promedio del período, se obtiene un ICOR de 1.69; lo que significa que, para generar una tasa de crecimiento de 1 % anual, se requería de una inversión nueva equivalente a 1.69 % del PBI.

En los períodos 1970-1975, 1980-1990, 1990-2000 y 2000-2008, la eficiencia de la inversión disminuye. Cae más en los períodos 1970-1980 y 1990-2000. El primero de ellos corresponde a los años de agotamiento del proceso

54 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 25 de febrero de 2012.

CUADRO 5
EFICIENCIA DE LA INVERSIÓN

	ΔPBI/PBI	ΔK/PBI	ICOR	IBFPública/PBI
	(%)	(%)		(%)
1950-1970	5.52	9.35	1.69	2.94
1970-1975	5.50	12.11	2.20	5.81
1970-1980	3.46	11.24	3.24	5.69
1980-1990	-0.96	8.31	-8.64	5.34
1990-2000	3.97	10.86	2.74	4.33
2000-2008	5.90	11.97	2.03	3.20

Fuente: BCRP. Elaboración propia.

sustitutivo de importaciones, es decir, al tiempo en que la industrialización encuentra sus límites debido a su carácter espurio. El segundo período corresponde al «fujimorato» neoliberal.

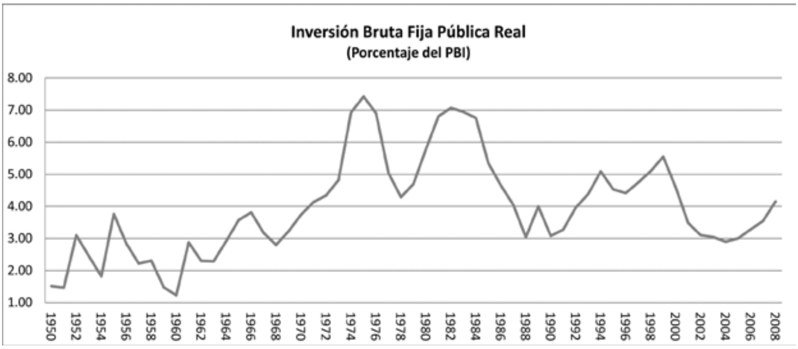
La eficiencia de la inversión se recupera en 2000-2008, pero sigue siendo menor a la registrada en 1950-1970. Entre 1980 y 1990, el ICOR es negativo, lo que significa una pérdida enorme de eficiencia: la acumulación de capital de esos años no provocó aumentos de la producción. Son años de crisis de la deuda pública externa y de políticas públicas irresponsables. La pérdida de eficiencia de la inversión que se registra desde la década de 1970 coincide con la desaceleración de la productividad y de la reducción de su contribución al crecimiento económico que mostramos en nuestro artículo «Productividad y modernización durante el llamado "pragmatismo fujimorista"».[55]

Inversión pública y eficiencia de la inversión

Según los neoliberales, la inversión pública no genera externalidades positivas para la inversión privada. Por lo tanto, en los períodos de aumento de la inversión pública la contribución de la productividad de los factores se habría reducido debido a la caída en la eficiencia de la inversión total. En el Cuadro 5 y el Gráfico 8 se puede observar el comportamiento de la inversión pública como porcentaje del PBI a lo largo del período 1950-2008.

55 Véase el tercer artículo del Capítulo III de la Parte II de este libro.

GRÁFICO 8



Fuente: BCRP. Elaboración propia.

En el período 1970-1975, en el que se alcanza el máximo porcentaje de inversión pública con respecto al PBI, la eficiencia de la inversión es mayor (se obtiene un ICOR menor) que en los años de reducciones drásticas de la inversión pública (1990-2008). Si tomamos en cuenta solo los períodos 1970-1975 y 2000-2008, no hay diferencias notables en la eficiencia de la inversión, pero el peso de la inversión pública en el segundo período es notoriamente menor.

Por lo tanto, responsabilizar a la inversión pública de la pérdida de eficiencia de la inversión y, por esta vía, de las bajas contribuciones de la productividad total de los factores al crecimiento económico, no tiene sustento. La inversión pública aparece más bien como desencadenante de la inversión privada.

No hay evidencia de que la caída de la productividad esté asociada a la presencia de la inversión pública. La pérdida de eficiencia de la inversión privada ocurrida en los años del «fujimorato» y posteriores se produce junto con una reducción de la inversión pública como porcentaje del PBI. Esta reducción tuvo que ver fundamentalmente con los ajustes fiscales practicados en consonancia con la orientación de las políticas del Consenso de Washington. Entonces, no es casual que, en los períodos en los que se redujo la inversión pública, se desmejoró notablemente la calidad de la infraestructura (carreteras, provisión de agua, canales de riego, represas, electricidad, etc.) y de los servicios públicos de educación y salud, lo que afectó la calidad de la mano de obra y, ciertamente, la expansión de los mercados internos y de la inversión privada nacional.

Finalmente, la acumulación de capital privado asociada a procesos de industrialización y diversificación productiva, genera aumentos multiplicados de la productividad simultáneamente con la ampliación de los mercados internos.

Pero en estos procesos, en países como el nuestro, la inversión pública es fundamental para generar las condiciones para la expansión de la inversión privada nacional (*crowding in*).

6. Sobre el nacionalismo de Belaunde Terry[56]

El pasado 7 de octubre se cumplieron cien años del nacimiento del arquitecto Fernando Belaunde Terry. Varias instituciones y personalidades de la política le están rindiendo homenaje, pero pocos destacan la impronta nacionalista de su pensamiento y del partido político que él fundó. Belaunde quería ser el artífice de la construcción de la nación peruana. Me atrevo a decir que no hay en el siglo XX otro estadista que haya formulado un plan con ese fin. Basándonos en los trabajos de la historiadora Carmen Mc Evoy (2007; 1994) podría decirse que en el siglo XIX, Manuel Pardo —presidente entre 1872 y 1876— fue el otro estadista visionario que basó su proyecto de construcción de la nación en la infraestructura ferrocarrilera como medio de superación de la fractura económica y social entre una costa moderna y una realidad andina y serrana atrasada.

El proyecto nacionalista de Fernando Belaunde

Belaunde fue un profundo conocedor de nuestro territorio y de sus problemas. Según indicó: «Pocas naciones en el mundo tienen el raro privilegio de contener en su propio suelo la fuente de inspiración de una doctrina» (1959: 17). Indignado por el atraso y miseria de los pueblos indígenas que sobrevivieron a la conquista española, dijo que en lugar de influencias foráneas, él y su partido Acción Popular optaron por la influencia y los vientos que «soplan de la Plaza de Wacaypata, receptáculo de experiencias y tradiciones milenarias, corazón de un sistema arterial cuyos latidos se sienten en las regiones más remotas del Perú» (1959:17).

Belaunde —al igual que Manuel Pardo— fue un limeño que nunca tuvo por el mundo rural y nativo «el más alto desprecio». La constatación de un país dividido social y económicamente, con una economía urbana y costeña desconectada de su geografía y demografía, con poblaciones serranas atrasadas y desconectados de la modernidad en pleno siglo XX, fue para Belaunde la ma-

56 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 13 de octubre de 2012.

nifestación del carácter inacabado de la nación peruana, de que no había una comunidad política territorializada e integrada, social y políticamente.

Para culminar la construcción de la nación, el arquitecto Belaunde propuso una estrategia de transformación basada en la colonización vial, la revolución del crédito, la planificación y la cooperación popular. Para superar la pobreza, desnutrición y sobrepoblación de las comunidades indígenas había que encontrar —decía Belaunde— «el camino hacia la expansión de las áreas agrícolas» (1959: 31). Y ello sería posible solo con la irrigación y colonización vial. Afirmaba que: «Mediante los caminos se logró la unidad andina que no ha podido ser mantenida en la República» (1959: 32). La colonización vial y el desarrollo agrícola eran concebidos, así, como procesos que se autorefuerzan, y que constituyen el vehículo para la integración social y política. Por lo demás, la colonización vial no solo favorecía la incorporación al mercado interno de nuevas tierras a la agricultura, sino también apuntaba hacia la interconexión sudamericana.

Como su objetivo era el desarrollo nacional integrado, propuso además emprender una revolución del crédito. El desarrollo agrícola e industrial, que eran las banderas de su tiempo —no olvidemos que en 1959 se dio inicio formal al proceso de industrialización— no podía financiarse con un sistema bancario centralizado y oligopolizado. Estaba convencido de que las inversiones nacionales se expandirían, diversificando el aparato productivo a lo largo y ancho del país, con un sistema financiero basado en la competencia bancaria, el crédito y el mercado de papeles hipotecarios, y el impulso a los bancos estatales. Pocos, sin duda, recuerdan que Belaunde fue el creador del Banco de la Nación.

Esas dos medidas apuntaban claramente a desarrollar mercados internos, y a este objetivo se orientaba también la reforma agraria que su Gobierno alentaba. Sin embargo, desarrollar mercados e industrializar el país no se podía hacer sin planificación. Se proponía aprovechar la tradición planificadora del antiguo Perú «a la luz de los adelantos que nos ofrece nuestro tiempo» (1959: 20). Desarrollar una nación en un territorio de topografía difícil y abrupta, reordenando su ocupación, era para un arquitecto como él una tarea de diseño y planeamiento. Decía con orgullo que «los Andes implacables fueron cuna, como el Nilo fecundo, de una civilización inmortal» (1959: 21).

Pero, el proceso de construcción de la nación tenía que ser obra del mismo pueblo. Por eso imaginó la llamada «cooperación popular». Como un adelantado de su época y como vislumbrando la pronta crisis de la democracia representativa, apeló a la participación directa del pueblo. La cooperación popular pudo

haberse convertido, por lo tanto, en un vehículo de control y de supervisión sobre los distintos órganos de Gobierno, en particular, los representativos.

Es posible que tenga una lectura sesgada del pensamiento primigenio de Belaunde. Pero no me cabe duda que, para su época, fue un pensamiento transformador. Desafortunadamente sus seguidores no lo desarrollaron ni adaptaron a los cambios en la realidad y en los conocimientos de los años posteriores. Su pensamiento se truncó y se envileció durante su primer Gobierno, y no le sirvió para su segundo Gobierno. Los responsables de este envilecimiento fueron los autores del pacto infame del APRA con la derecha. Se aliaron con el partido de Odría para enfrentar al presidente Belaunde durante todo su Gobierno. Boicotearon su propuesta de colonización vial y, aliados con el capital financiero de la época, imposibilitaron la revolución del crédito.

7. El discurso neoliberal sobre los determinantes de la inversión[57]

El corazón del discurso neoliberal sobre lo que ocurre con la inversión privada es la «confianza de los inversionistas» que, según dicen, habría sido erosionada por el propio Gobierno del presidente Humala. El tema de Repsol, aunque ya aclarado; la modernización de la refinería de Talara garantizada por el Estado; la posibilidad, prácticamente descartada, de un apoyo estatal a la inversión en el gasoducto del sur y al desarrollo de la industria petroquímica; la intervención del presidente «tomando partido» contra la concentración de la propiedad en la prensa escrita; la regulación de la pesca; el proyecto de ley de educación que «no toma en cuenta la opinión de los propios involucrados» (léase los propietarios de universidades que no pagan impuestos); en fin, cualquier medida que vaya más allá de las políticas «sociales» y que involucren aumentos «importantes» del gasto público son todas consideradas desincentivos a la inversión privada, nacional y extranjera porque, según los neoliberales, generan desconcierto y desconfianza entre los empresarios.

La confianza y el aumento de la inversión privada

Los neoliberales sostienen que la intervención del Gobierno en la economía es inherentemente indeseable. Se sienten los únicos defensores del mercado. No

57 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 25 de enero de 2014.

entienden que puede desarrollarse mercados sin demonizar la acción pública. La ideología individualista encarnada por los poderes económicos privados ha llegado al extremo de dictar contenidos y formas de gobernar, con el menoscabo de la democracia, la legalidad y la propia constitucionalidad de los gobiernos elegidos. Como no admiten la existencia del bien común en una sociedad de individuos libres, contraponen el interés privado al público. Y, en esta línea de razonamiento, creen que las decisiones privadas de invertir en una economía de mercado se fundan en la confianza que genera la ausencia de intervenciones gubernamentales.

La confianza entendida como no interferencia del Estado no aparece en la literatura especializada como determinante fundamental de la inversión privada. Desde la crisis de los años treinta del siglo XX, se sabe que ni esta confianza, ni las bajas tasas de interés, ni los recortes de impuestos, determinan el incremento de la inversión. Las empresas producen cantidades que ellas consideran que pueden vender. Si ellas esperan que sus ventas sean crecientes durante una larga serie de años futuros, entonces y solo entonces decidirán invertir para expandir su capacidad productiva. Ni la confianza, ni el recorte de impuestos *per se*, ni las bajas tasas de interés, aseguran que aumenten las ventas en el mediano y largo plazo.

El actual estancamiento de los mercados externos es, por lo tanto, un obstáculo al aumento de la inversión en economías primario exportadoras como la nuestra. El Gobierno de Humala puede rendirse totalmente ante los reclamos de la CONFIEP, pero no aumentarán las inversiones privadas mientras no haya claros signos de crecimiento sostenido de la demanda externa. De otro lado, en un contexto de salarios reales estancados, tampoco aumentarán sostenidamente las inversiones privadas para el mercado interno. Las empresas que no esperan un sostenido crecimiento de los ingresos no invertirán aun cuando las tasas de interés se ubiquen en niveles cercados a cero. «Podemos llevar el caballo al agua, pero no podemos obligarle a que se lo tome».

La relación inversión pública-inversión privada

De acuerdo con el discurso neoliberal deberíamos esperar que en los recientes años de crecimiento, la inversión pública haya desplazado a la inversión privada. Esta hipótesis del *crowding out* no se cumple en nuestro país. Ambos tipos de inversión tienen una misma tendencia ascendente. Sus tasas de crecimiento

anuales registran el mismo signo en la gran mayoría de años del período 2000-2013. Es más, en los años en que crece la inversión pública como porcentaje del PBI, también crece el respectivo porcentaje de la inversión privada. De 2011 a 2013, estos porcentajes fueron de 4.5 %, 5.2 % y 5.8 % para la inversión pública, y de 19.6 %, 21.4 % y 22 % para la inversión privada.

La complementariedad que hay entre ambos tipos de inversión no es aceptada por el discurso neoliberal. La inversión pública (en servicios básicos, en infraestructura social y económica, etc.), genera externalidades positivas para la inversión privada. Sin la inversión pública que el Estado realiza en la sierra y selva del país, sería imposible que las inversiones privadas tuvieran la misma orientación. Esta complementariedad se da, no obstante que la parte dinámica de la inversión privada es la inversión extranjera que se dirige básicamente a la explotación de los recursos naturales.

En el actual escenario de una economía internacional estancada, la combinación adecuada de inversiones públicas e inversiones privadas nacionales, orientadas a la transformación industrial del país, es la que aseguraría un rápido y sostenido crecimiento económico. Para que esto ocurra, el gremio industrial debe adquirir autonomía frente a la CONFIEP y promover políticas para relanzar un programa de industrialización de largo plazo.

La reciente crisis internacional ha puesto de relieve la necesidad de pasar de un crecimiento impulsado por la producción de materias primas a otro, cuya sostenibilidad provenga de la expansión de los mercados internos y de la eclosión de la inversión privada nacional.

4.2 Estrategias «*supply side*», inversión y mercado interno

8. Olvido del mercado interno en la estrategia de desarrollo de Rodrik y Porter[58]

Las recientes visitas de Dani Rodrik (a la PUCP) y sobre todo de Michael Porter (a la CADE) han dado lugar a una aparentemente vasta corriente de opi-

58 Publicado en diario *La República*, el domingo 28 de noviembre de 2010, con el título «Rodrik, Porter y CADE: competitividad y estrategia de desarrollo (I)».

nión entre empresarios y políticos en contra del modelo primario exportador y a favor de una reindustrialización del país. Esta última es entendida por todos como agregar valor a los insumos o materias primas. En particular, algunos la entienden como diversificación productiva por oposición a la producción especializada en productos primarios y otros, como la diversificación económica mediante desarrollo de *clusters*, esto es, concentración geográfica de empresas, con activos e instituciones especializadas en determinadas áreas de actividad. Esta es la manera —la estrategia, nos dicen— de aumentar la competitividad.

Llegado a este punto se agregan medidas que le darían viabilidad. Así, se mencionan que el trabajador esté bien educado y saludable, que se genere confianza entre trabajadores y empresarios, que haya relaciones fluidas entre la actividad privada y el Estado, que haya inversión en infraestructura, y que el marco institucional para promover el desarrollo de los negocios sea estable y eficiente. Y, si a todo esto se agrega la estabilidad macroeconómica, entonces estamos, nos dicen, «frente a una nueva agenda, llamada de la competitividad».

Cuando se olvida, lo viejo aparece como nuevo

Esta estrategia no es nueva. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) decía que nuestras economías (la periferia) tienen estructuras productivas tecnológicamente heterogéneas (con significativas brechas de productividad) y un vector de exportaciones especializado y concentrado en productos primarios. Pero decía más: el libre comercio con países (el centro) con estructuras productivas tecnológicamente homogéneas y con un vector de exportaciones diversificado de bienes manufacturados perpetúa el subdesarrollo, con sus consecuencias negativas sobre la distribución del ingreso y el empleo de calidad.

La solución que proponía la CEPAL era la diversificación productiva mediante un proceso de sustitución de importaciones conducido por el Estado. En otras palabras, para desarrollarnos la CEPAL proponía, al igual que Rodrik, el cambio estructural interno de la economía; pero a diferencia de este, el cambio debía ser conducido directamente por el Estado, con participación directa del Estado. Para Rodrik es suficiente que los cambios sean propugnados «por el nivel político más elevado». Por su parte, Porter propone desarrollar *clusters* sobre la base de nuestros «recursos naturales abundantes y de la amplia biodiversidad y ecosistemas».

Como se comprenderá, por lo dicho hasta aquí, en teoría del desarrollo, hemos vuelto, por la ley del péndulo, (iba a decir, hemos retrocedido) al mismo sitio. Como en el país de la Reina, en Alicia a través del espejo, hemos corrido tanto para permanecer en el mismo sitio. Ambas propuestas privilegian el lado de la oferta (creación de capacidad productiva diversificada). Los economistas dirían que tanto la CEPAL, como Rodrik y Porter, son *supply siders*. Sus propuestas dejan de lado el papel de la demanda. La oferta crea su propia demanda. Puesto que la creación de capacidad productiva es también creación de empleo (de calidad dicen algunos) y como se otorga importancia significativa al papel de la educación, la estrategia —afirman— asegura el camino hacia la igualdad.

El papel del Estado y del comercio en las estrategias supply side

Las estrategias mencionadas se diferencian solo por el papel que le otorgan al Estado y al comercio internacional. El Estado cepalino es proteccionista y también empresario; mientras que el Estado de Rodrick es más intervencionista que el de Porter, aunque en este último el Estado debe participar en la elección de los sectores en los que debe impulsar la formación de clusters. Por otro lado, para la CEPAL el comercio libre no produce desarrollo, para Rodrik no hay evidencia robusta que permita afirmar que el libre comercio es favorable al crecimiento y desarrollo. En cambio para Porter, la desregulación y la liberalización del comercio son elementos importantes en su estrategia por la competitividad.

Sin embargo, un hecho que cabe resaltar es que Rodrik, a diferencia de la CEPAL, no renuncia al control o administración del tipo de cambio; por lo tanto, tampoco al control del capital especulativo. La apreciación cambiaria afecta la competitividad de los productores del país, lo que favorece a los productores extranjeros. Es difícil, sostiene Rodrik, generar empleo en un entorno en el que la moneda esté sobrevaluada.

El sentimiento de culpa por el olvido de la demanda

Es verdad que el uso del tipo de cambio, en una economía abierta, es fundamental para estimular la producción de transables internacionalmente; pero este instrumento de política no es suficiente para lograr el desarrollo. Rodrik parece darse cuenta que la creación de oferta productiva diversificada requiere de demanda efectiva para ser utilizada. Lo mismo ocurre con Porter. Ambos, en

consecuencia, como ha ocurrido con los neoliberales proexportadores, miran hacia los mercados externos: la demanda interna para ellos es un *by-product.*

2. Crítica a las estrategias de sustitución de importaciones y promoción de exportaciones[59]

Rodrik y Porter privilegian, en última instancia, el mercado externo sobre el interno. Sitúan la fuente de demanda en el exterior. La construcción de un circuito nacional de demanda capaz de estimular la construcción de una capacidad productiva industrial diversificada a lo largo y ancho del país está ausente no solo en la estrategia de la CEPAL, sino también en las estrategias de Rodrik y de Porter.

Sustitución de importaciones y promoción de exportaciones

La estrategia cepalina de desarrollo hacia adentro sustituyendo importaciones mediante la protección del mercado doméstico (ISI) era lógicamente incompleta: hacía énfasis en la construcción de una oferta industrial diversificada para el mercado interno, pero no explicaba la fuente ni el tamaño de la demanda agregada. Se discutía acerca de los vicios y virtudes de la protección del mercado doméstico, pero no se tenía idea alguna acerca de los determinantes del tamaño y composición de la demanda interna.

La crisis de esta estrategia no condujo a superar la carencia de una fuente interna de demanda sostenida, sino a mirar hacia los mercados externos. La estrategia de promoción de exportaciones que adoptaron Corea, Taiwán, Singapur y Hong Kong también era de sustitución de importaciones, pero para una demanda bien identificada. A diferencia de la estrategia ISI que se agota en la década de 1970, con esta estrategia, que se impone en esos años, el Estado dirigió la inversión hacia la construcción de capacidad productiva industrial para una específica demanda internacional (de Estados Unidos) y no para el consumo interno. Sus elementos centrales fueron: apertura de mercados con Estados Unidos; difusión y transferencia de tecnología; inversión extranjera

59 Publicado en diario *La República*, el jueves 9 de diciembre de 2010, con el título «Rodrik, Porter y CADE: competitividad y estrategia de desarrollo (II)».

directa, principalmente de Estados Unidos; alta acumulación de ahorro e inversión (bajo consumo privado); inversión en formación de capital humano; y, por supuesto, ninguna preocupación por la distribución del ingreso. La estrategia fue impuesta por Gobiernos dictatoriales, con una modalidad empresarial mixta (estatal o de grupos productivos nacionales).

Promoción de exportaciones y Consenso de Washington

El éxito de los tigres asiáticos (que para Krugman se explica por el sacrificio del consumo presente por futuro) persuadió a otros países a seguir su estrategia exportadora. En la década de 1990 algunos países la incorporaron como parte de las políticas del Consenso de Washington. Mantuvieron la propuesta central de diversificar la oferta exportadora mediante la concentración de ventas en determinados mercados externos (Estados Unidos o países de la OCDE), donde se supone que «hay» demanda sostenida de importaciones. Y, al énfasis en la promoción de la inversión extranjera, le agregaron el abaratamiento del costo de trabajo (la desregulación del mercado laboral) para «ganar competitividad», los tratados comerciales, el equilibrio macroeconómico, así como políticas microeconómicas de desarrollo sectorial con un Estado menos interventor.

Ciertamente hubo matices en su aplicación. Los países de economías y tamaño pequeño (como Irlanda, Portugal, Chile, Nueva Zelanda y Finlandia) apostaron por la apertura comercial y por la especialización productiva e integración a la economía mundial mediante el impulso de exportaciones «competitivas». En el lado opuesto se ubican China e India que efectuaron reformas con énfasis en la generación de exportaciones «competitivas», pero sin descuidar el desarrollo de sus mercados internos.

La crisis de la estrategia exportadora

La estrategia exportadora no es aplicable a escala global. El éxito de los cuatro tigres asiáticos ocurrió porque no tenían competidores. El crecimiento notable de la participación de sus exportaciones en el mercado de Estados Unidos alcanzó su pico en 1988 (15.4 %). Después disminuyó hasta situarse en los niveles que registró a fines de la década de 1970 (9.4 %). El mismo comportamiento registraron las exportaciones de Japón.

La aparición de China reveló la fragilidad de esta estrategia: la participación de sus exportaciones aumentó a costa de las exportaciones de los otros países asiáticos. La misma suerte correrán los países subdesarrollados que continúan compitiendo por los mercados de Estados Unidos y Europa. La ganancia de participación en estos mercados de unos se hará a costa de la participación de los otros. Pero, lo que importa destacar es que, en esta carrera, todos los países como el nuestro tratan de ganar competitividad desmantelando los estándares regulatorios de las condiciones de trabajo, de los regímenes tributarios y del medio ambiente.

Los países subdesarrollados luchan entre sí por una porción de demanda externa de los países industrializados. Estos últimos, por su parte, cuando impulsan sus exportaciones, tratan de crecer a costa de una depresión de la demanda de «sus vecinos». La conclusión es que los países subdesarrollados pueden ser los peores perdedores: no pueden mejorar sus estándares regulatorios porque perderían competitividad con sus pares, ni pueden expandir sus mercados internos por la penetración de las exportaciones de los países industrializados.

Por lo tanto, en esta era de la globalización y del mercado libre, el desarrollo y el subdesarrollo siguen siendo las dos caras de una misma moneda.

3. La orientación de la inversión privada en la estrategia de desarrollo[60]

Las estrategias *supply side* de diversificación de las actividades productivas para exportar hacen depender el crecimiento de la economía de un factor exógeno: la demanda externa. No son estrategias de crecimiento endógeno. Al igual que el modelo primario exportador, la fuente de demanda y, por ende, del crecimiento, no se encuentra dentro de la nación, dentro del sistema económico nacional, sino en los mercados externos. De aquí se deduce que la estrategia de desarrollo que tenga como propósito la construcción de una economía menos dependiente de los mercados externos será la que busca endogenizar la fuente de generación de demanda e ingresos al interior del país.

60 Publicado en diario *La República*, el domingo 19 de diciembre de 2010, con el título «Rodrik, Porter y CADE: competitividad y estrategia de desarrollo (final)».

El modelo de inversión que perpetúa el subdesarrollo

La teoría del desarrollo nos enseñó que, en países como el nuestro, la orientación de la inversión determinada por el mercado no asegura la construcción de una capacidad productiva, diversificada y tecnológicamente homogénea. Por eso se le asigna un papel al Estado, distinto al que tienen en los países industrializados. Pero hay más. Desde que nuestros países se incorporaron al capitalismo internacional, sus inversiones estuvieron jalonadas por la inversión extranjera. Desde el inicio, entonces, las restricciones a la expansión de la inversión nacional no son las mismas para la inversión extranjera. Esta última viene con su propio financiamiento, cuenta con mercados seguros y no tiene problemas de capital humano. Se dirige a la producción primario exportadora y, recientemente, a la producción de servicios de alta tecnología con mercados internos cautivos (como la telefonía y el sistema bancario).

Este modelo de inversión no pudo ni puede resolver, entonces, los problemas estructurales de nuestra economía: la desarticulación sectorial y la heterogeneidad tecnológica de su aparato productivo, la desconexión de la economía con la geografía y la demografía del país, y las secuelas de estos problemas: la informalidad, el subempleo, el predominio de sectores terciarios de baja productividad, la notable desigualdad en la distribución de los ingresos, y la pobreza de parte importante de la población.

La inversión nacional, fragmentada y de magnitud individual mucho menor que la extranjera, participa en este modelo de crecimiento en condiciones de subordinación. Por ejemplo, en el esquema neoliberal de Alan García, la inversión extranjera es la que desencadena la inversión en el país, y, por lo tanto, genera crecimiento y desarrollo. Con el mismo espíritu desnacionalizador de Haya de la Torre, quien refriéndose al papel del capital extranjero decía que el imperialismo es la primera fase del capitalismo en el Perú, Alan García dice «Envío cartas a todas las empresas del mundo. He recibido a 1600 empresas. […] Lo que hay que hacer es detonar la gran inversión [extranjera] para que arrastre a la mediana y a la pequeña inversión, no al revés».

Hacia una economía nacional de mercado

Alan García, como Rodrik y Porter, no imagina la posibilidad de desencadenar endógenamente la inversión y el cambio técnico. Opta por el recurso fácil de mirar hacia afuera y no hacia adentro.

Ahora bien, mientras no cambien las condiciones en la que se desenvuelve la inversión privada nacional, las —micro, pequeñas y medianas— empresas, que orientan su producción hacia los mercados externos (exportación no tradicional) y que producen con bajísima productividad, seguirán buscando ganancias de competitividad abaratando el costo del trabajo (salarial y no salarial) y demandando regímenes tributarios y crediticios especiales.

Para que esta situación termine, el Estado —un nuevo Estado— debe generar las condiciones de mercado y financiamiento para que la inversión privada nacional se expanda a lo largo y ancho del país. Esta es la estrategia de desarrollo de una economía nacional de mercado, cuyo objetivo es centrar la fuente de generación de demanda e ingresos al interior del país. Tres son los elementos decisivos para desencadenar la inversión privada local:

a) El desarrollo de mercados internos con inversiones en infraestructura económica y social que conecten la economía con la geografía y demografía del país;
b) El desarrollo del mercado de capitales y el cambio en su marco regulatorio, con la incorporación de modalidades de financiamiento de mediano y largo plazo para pequeñas y medianas empresas; y,
c) Una revolución educativa que haga énfasis en el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación.

El desarrollo de los mercados internos y las nuevas modalidades de financiamiento darán lugar a aumentos endógenos de la productividad y, por lo tanto, de la competitividad. Pero, como se trata de una estrategia de desarrollo de una economía abierta, el tipo de cambio debe administrarse para reforzar el papel de la demanda en la creación y expansión de mercados internos, y también para promover el crecimiento de actividades de producción de transables o exportables.

Desarrollar la economía nacional de mercado es una nueva forma de nacionalización económica no solo porque endogeniza la fuente de generación de demanda e ingresos, sino también porque opone a la idea de mercados financieros sin límites nacionales —impuesta por la globalización neoliberal— el uso soberano del instrumento cambiario, el control del flujo internacional de capitales especulativos y el desarrollo del mercado de capitales en moneda nacional para apoyar la expansión de los mercados internos.

4.3 La estrategia de economía nacional de mercado

1. Modelo económico neoliberal y economía nacional de mercado[61]

Es inverosímil que para algunos economistas la crítica al modelo neoliberal peruano sea considerada como un rechazo al mercado, y que los críticos de ese modelo sean calificados como enemigos del mercado. Esta incapacidad de razonar también se revela cuando escuchan hablar de nacionalizar la economía o nacionalizar las actividades estratégicas, es decir, de ponerlas al servicio del interés nacional. El propósito de este artículo es invitar a los lectores bien intencionados a participar en un debate que trascienda el razonamiento dicotómico Estado-mercado y despliegue su curiosidad por estudiar los temas del desarrollo.

El modelo económico neoliberal es desnacionalizador

El modelo neoliberal aplicado al Perú desarrolla un circuito económico desnacionalizador. Bastaría señalar que la caída de la tasa de crecimiento de 9.8 % en 2008 a 0.9 % en 2009 revela la desconexión de nuestra economía con sus mercados internos o su fuerte dependencia con lo que ocurre en el mercado internacional. Esto es historia conocida, pero no parece suficiente. ¿Por qué es desnacionalizador?

Primero, porque la versión neoliberal del modelo exportador aplicado aquí (que es distinta de la versión exportadora de los países del Asia) no considera el desarrollo de los mercados internos. Deja de lado los factores de demanda interna y hace énfasis en el minimalismo estatal, en consonancia con la teoría neoclásica del comercio internacional y del crecimiento económico. Para esta teoría el mercado autorregulado es eficiente, las distorsiones en el mercado son originadas por la intervención del Estado y los países comercian porque tienen distintas especializaciones beneficiándose del comercio si cada uno produce y vende lo que sabe hacer relativamente mejor.

61 Publicado en la revista dominical del diario *La República*, el domingo 4 de abril de 2010, con el título «La economía Nacional de Mercado, parte I».

Segundo, porque, a diferencia de lo que ocurrió en los países asiáticos, orienta el desarrollo fuera de los mercados internos. En lugar de estos se crean enclaves que no tienen fuertes conexiones con la economía interna y no se toman en cuenta los intereses de la comunidad nacional de la sierra y la selva del país.

Tercero, porque su focalización en las exportaciones, dada las condiciones de las que se parte, genera comportamientos ventajistas en la competencia internacional mediante la supresión de los derechos de los trabajadores, el mantenimiento de salarios reales estancados, la imposición de contratos de estabilidad tributaria que lesionan la soberanía nacional, y la desatención de los costos medioambientales de la explotación de recursos primarios (piense el lector en Cocachacra, Arequipa; en Majaz, Piura; en Bagua, Amazonas; o, solo en la Oroya, Cerro de Pasco). Piensen también, el lector, en las exportaciones no tradicionales que basan su competitividad en mano de obra barata y de baja calificación.

Finalmente, porque privilegia las inversiones extranjeras en la actividad primaria exportadora que vende en los mercados externos, en lugar de promover el crecimiento de la demanda interna en consonancia con un aumento diversificado de la oferta productiva. El modelo exportador neoliberal no permite aprovechar internamente los frutos del progreso técnico o los aumentos de la productividad a favor del interés nacional.

La economía nacional de mercado

Hay que «nacionalizar» esta economía. Es decir, centrar el desarrollo del país en la expansión de los mercados internos que ya existen y en la creación de otros nuevos, es decir, es necesario desarrollar una economía nacional de mercado. Esto no significa autarquía ni estatismo. Significa basar las ganancias de competitividad en aumentos de productividad y no en ventajas absolutas naturales y en el «cholo barato». Las ventajas competitivas se logran mediante la conexión de la economía con la geografía y la demografía. Además, se requiere de la diversificación del aparato productivo para basar estas ventajas en rendimientos a escala con costos unitarios decrecientes que favorece el comercio intraindustrial.

La economía nacional de mercado también significa institucionalizar políticas de generación de ingresos y demanda interna para sostener el crecimiento. Hay que construir capacidad productiva industrial, agroindustrial y agropecuaria

(oferta), y simultáneamente desarrollar la demanda interna para asegurar el uso de esa capacidad. Además, una demanda interna que se sostiene en el tiempo estimula nuevas inversiones para expandir y diversificar la capacidad productiva. Desde esta perspectiva, las exportaciones son necesarias para solventar las importaciones y hacer sostenible el crecimiento económico; y, en este caso, las ganancias de competitividad están garantizadas por la expansión de los mercados internos.

¿Cómo se construye una economía nacional de mercado?

Primero, facilitando el desarrollo de capacidad empresarial nacional; segundo, desarrollando instituciones y espacios de política para generar establemente demanda interna e ingresos, vinculando el corto con el largo plazo; y, tercero, con un nuevo contrato social que asegure la democracia republicana.

Por razones de espacio solo trataremos el primer punto. La creación de capacidad empresarial nacional está asociada a la expansión de la inversión privada nacional o local; pero esta, a diferencia de la extranjera, enfrenta restricciones de mercado interno, de financiamiento y, de capital humano y tecnología. La restricción de mercado se supera con inversión en infraestructura económica y social, a lo largo y ancho del país. La restricción de financiamiento se resuelve con un mercado de capitales en soles, profundo y líquido, sustentado en un mercado secundario de deuda soberana en soles, a distintos plazos, para generar tasas de referencia para las emisiones privadas. Por último, la restricción de capital humano se supera con una reforma educativa para facilitar la movilidad y adaptabilidad de la mano de obra, con inversión en investigación y desarrollo, y con vínculos institucionales con la industria y las empresas para definir contenidos curriculares que hagan fluido el tránsito hacia el mercado laboral.

2. Las políticas macro, el mercado laboral y la generación de demanda en la estrategia de Economía nacional de mercado[62]

En el artículo anterior indicamos que la economía nacional de mercado se construye mediante el desarrollo de la capacidad empresarial y que esto exige

62 Publicado en diario *La República*, el domingo 11 de abril de 2010, con el título «La economía Nacional de Mercado, parte II».

superar las restricciones que enfrenta la inversión privada nacional o local. Este es solo el primer factor. En este artículo trataremos del segundo: el desarrollo de instituciones y espacios de política para generar establemente un circuito nacional de demanda e ingresos, vinculando el corto con el largo plazo. Esta vinculación es crucial. Se trata de conectar la administración de la demanda agregada durante el ciclo con el crecimiento y las transformaciones estructurales. Procesos históricos importantes de cambio estructural industrialista fracasaron por problemas de corto plazo.

Corto y largo plazo: la relación de la estabilización con el crecimiento económico

Las economías de mercado no son intrínsecamente estables ni tienden automáticamente al pleno empleo. Según el legado keynesiano, en los países del centro, el Estado es el responsable de enfrentar las recesiones mediante políticas, monetaria y fiscal, expansivas. Para que esto ocurra también en países como el nuestro, se debe construir, como lo hicieron los países del centro, un circuito nacional de generación demanda e ingresos. La condición necesaria para construir este circuito es eliminar las restricciones que impiden que la inversión privada nacional se expanda, a través de la creación de demanda y capacidad productiva a lo largo y ancho del país. La administración del ciclo (mediante las políticas macro) debe ser funcional a este objetivo de largo plazo.

El mercado de capitales en soles facilita el financiamiento de mediano y largo plazo de la inversión, pero también mejora la eficiencia de la política monetaria basada en metas explícitas de inflación con la tasa de interés como instrumento (regla de Taylor). Cuanto más profundo y líquido es este mercado, mayor es la competencia en el mercado financiero donde hoy domina el oligopolio bancario. El marco regulatorio de este mercado debe ser reformado para que las empresas productivas pequeñas y medianas pueden emitir deudas.

El mercado de capitales en soles también contribuye a la sostenibilidad de la política fiscal. Su expansión se sustenta en el desarrollo del mercado secundario de deuda soberana en soles. Este último permite reducir los riesgos de la deuda pública (cambiario y de tasas de interés variables), con la sustitución de deuda externa por interna. El mercado de deuda soberana permite, asimismo, introducir la «regla de oro» en el gasto del Gobierno: endeudamiento solo para financiar inversiones públicas. Hasta aquí la vinculación del corto y largo plazo

con referencia a la inversión que, como se sabe, es un factor de creación de demanda y de capacidad productiva.

El gasto público corriente no crea capacidad, pero sí crea demanda; por lo tanto, junto con la inversión privada local, tiene que ser parte del circuito nacional de generación de demanda e ingresos. Este gasto no puede ser, entonces, procíclico. Se debe introducir una regla contracíclica en la ley de responsabilidad y transparencia fiscal, para que los ingresos públicos sean los únicos que fluctúan con el ciclo. En el auge se acumulan fondos de estabilización para hacer frente a las recesiones.

Finalmente, en una economía abierta se necesita otra medida para solucionar el conflicto entre el corto y el largo plazo. La apertura financiera y la libre movilidad de capitales dificultan la administración de la tasa de interés y el tipo de cambio real. Se trata de dos precios relativos importantes que influyen en la demanda de inversión privada. Una buena administración de la economía nacional, decía Keynes, depende de la libertad de fijar una tasa de interés apropiada sin referencia a las tasas prevalecientes en el resto del mundo. Esto quiere decir que hay que controlar el flujo internacional de capitales y, para asegurar un tipo de cambio real estable y competitivo, este control debe ser acompañado con una regla de intervenciones esterilizadas en el mercado cambiario.

Mercado laboral, salarios y generación de demanda

El modelo exportador neoliberal opera con salarios reales reprimidos y sin derechos laborales. Esta manera de ganar competitividad internacional deja de lado los aumentos de la productividad asociados a la expansión de los mercados internos. Por el contrario, la economía nacional de mercado implica mejores condiciones de vida y de trabajo. En consecuencia, el circuito de generación de demanda e ingresos debe incorporar también al mercado laboral. Se tiene que restablecer el salario mínimo como instrumento de política e introducir estándares laborales decentes, el derecho a la libre sindicalización y un sistema de protección social universal. Estas instituciones ni distorsionan el mercado de trabajo ni tienen por qué reducir los niveles de empleo. Son absolutamente necesarios para desarrollar un proceso sólido y estable de generación de demanda al interior del país.

El salario es un factor de demanda y no solo un factor de costo. Hay otros costos como el de financiamiento que se reducirían notablemente con el desa-

rrollo del mercado de capitales en soles. Para terminar, es importante mencionar que, desde los clásicos, el salario forma parte del conflicto distributivo. Su determinación, por lo tanto, tiene que ver con el poder económico y político que desde el Gobierno le da contenido a las políticas públicas. El modelo neoliberal se funda en un desbalance de poder que perjudica a los trabajadores, campesinos y a parte importante de la clase media. Esta es la otra cara de su carácter «desnacionalizador» que analizaremos en otro artículo.

3. Economía nacional de mercado y nuevo contrato social[63]

En los dos artículos anteriores tratamos dos de los tres factores indispensables para la construcción de una economía nacional de mercado. En este analizaremos el tercero, es decir, explicaremos por qué es indispensable un nuevo contrato social. En el plan La Gran Transformación (LGT) se dice: «Cambiar la estrategia de desarrollo neoliberal por otra que implique la construcción de una economía nacional de mercado requiere un nuevo entorno político y social, una nueva coalición de poder, que asegure la construcción de la nación y la práctica de una democracia republicana. No hay otra manera de centrar la generación del circuito de demanda e ingresos en el interior del país y en beneficio de toda la población» (2010: 63).

El contrato social neoliberal, la corrupción y la ausencia de democracia

La Constitución Política de 1993 redujo el espacio de las políticas públicas y propició el dominio del capital transnacional y de la ideología neoliberal en la determinación del contenido de estas políticas: se introdujo el concepto de subsidiariedad, con lo cual se limitó el papel del Estado en la economía; se eliminó la estabilidad laboral y otros derechos de los trabajadores; los contratos de estabilidad tributaria se convirtieron en contratos-ley; y, se perjudicó a la inversión privada nacional por las desventajas relativas que enfrenta al ponerla en pie de igualdad con la inversión extranjera.

63 Publicado en dos partes en diario *La República*, el martes 20 y el jueves 22 de abril de 2010, con el título «La economía Nacional de Mercado, parte III».

Con esta constitución, el Estado perdió soberanía y el interés nacional pasó a segundo plano. El Gobierno, en su afán por atraer inversión extranjera, acepta el «óbolo minero» en lugar de aplicar un impuesto a las sobreganancias, renuncia al cobro de regalías y promueve la desnacionalización de los recursos con concesiones que afectan al interés nacional y sin rigurosos estudios de impactos ambientales de las inversiones mineras.

Por otro lado, con el neoliberalismo la corrupción se ha hecho parte del actual sistema político y de gobierno. Pocos impuestos y mercado libre para los grupos de poder económico es parte de la ideología de este sistema. Los grupos de poder eluden su responsabilidad tributaria frente al Estado, y el Estado elude su responsabilidad de proporcionar servicios básicos de calidad a la mayoría de la población. El pueblo legitima a sus gobernantes mediante su voto, pero los elegidos gobiernan en función a los intereses de minorías económicas que no han sido elegidas por el voto popular. Este ejercicio corrupto de la función de gobierno mediatiza la democracia o reproduce, sin nada que lo impida, una forma de gobernar antidemocrática.

En resumen, la actual constitución y la forma corrupta de gobernar, que es funcional al neoliberalismo, conspiran contra la generación de un circuito de demanda al interior del país, indispensable para el desarrollo de la economía nacional de mercado.

Nueva Constitución y la práctica de una democracia republicana

Desarrollar la economía nacional de mercado es indispensable para construir nación, es decir, una comunidad política territorializada, sin exclusiones. Pero esto no se puede hacer en el marco de la constitución actual. En primer lugar, es necesario recuperar, como peruanos, nuestro derecho preferencial a la gestión, explotación y usufructo de los recursos naturales del país, en especial de las fuentes de energía. Una nación que no controla sus fuentes de energía, no controla su futuro. En segundo lugar, el Estado debe recuperar su papel promotor del desarrollo, regulador de la economía de mercado y proveedor de servicios sociales básicos (educación, salud, justicia, seguridad social, agua y desagüe) con políticas públicas que tengan alcance universal. Todo esto supone un nuevo contrato social, es decir, una nueva Constitución.

El trato prioritario a la inversión privada nacional y un Estado promotor del desarrollo y regulador de la economía constituyen la base para institucio-

nalizar el circuito nacional de generación de demanda e ingresos. Sin reforma tributaria que aumente los ingresos del Estado y con el gasto público reducido (como porcentaje del PBI), el Estado no llega a todos; es excluyente. No hay servicios sociales básicos para parte importante de la población y los que provee son de baja calidad. Por lo tanto, aparte de los requisitos de desempeño que se impondría a la inversión extranjera, una nueva Constitución permitirá efectuar una profunda reforma fiscal para, aumentando los recursos del Estado, atender programas sociales de carácter universal.

Con la nueva constitución terminará la corrupción como práctica de gobierno: establecerá garantías y contrapesos, clara separación y plena independencia de los poderes del Estado y de los órganos de control, así como una nueva regionalización. Lo anterior permitirá tener un Estado y un gobierno que practique la democracia republicana, con rendición de cuentas, transparencia, y drásticas penalidades a los que gobiernan sin respeto a la elección popular y violando la constitución.

La práctica de la democracia republicana impedirá la cooptación del poder político por los poderes fácticos y por los grandes grupos económicos, tanto nacionales como extranjeros, que nadie elige, nadie controla y nadie fiscaliza. Habrá mecanismos explícitos de evaluación y control constitucional de los gobernantes. La democracia será mucho más que un modo de elegir gobernantes y representantes del pueblo, será un sistema de elección y un modo de gobernar sujeto al mandato del voto popular y a la constitución.

4. La economía nacional de mercado (entrevista)[64]

Desde hace algunas semanas se ha dado inicio a un debate sobre el modelo económico peruano, debido a tres interesantes artículos del economista Félix Jiménez, exdirector general de Crédito Público del MEF, que en esta entrevista concedida a *La Primera* nos señala sus críticas al modelo neoliberal peruano y plantea los lineamientos de su propuesta de nacionalizar la economía, también conocida como la «economía nacional de mercado».

64 Entrevista realizada por Carlos Bedoya y publicada en diario *La Primera*, el domingo 25 de abril de 2010.

Carlos Bedoya (C.B.): *¿Cuál es su principal crítica al modelo económico neoliberal?*
El modelo económico neoliberal no considera el desarrollo de los mercados internos. Centra el circuito de generación de demanda e ingresos en el mercado externo. Además, fomenta la competencia entre países pobres subdesarrollados con el propósito de atraer inversiones extranjeras. En ese sentido, se bajan los salarios e impuestos, se suscriben contratos de estabilidad tributaria, etc. Por otro lado, es un modelo que privilegia la inversión extranjera frente a la inversión nacional o local, pues la segunda enfrenta restricciones que no tiene la primera.

C.B.: *Usted propone nacionalizar la economía. ¿A qué se refiere exactamente con nacionalización?*
Es importante decir dos cosas en torno a la nacionalización. En primer lugar, significa que el circuito de generación de demanda e ingresos esté centrado en el interior del país y no en los mercados externos. Ese es el primer concepto de nacionalización de la economía o de la creación de una economía nacional de mercado. Todo lo contrario a lo que ocurre con el modelo neoliberal. En este modelo, ese circuito está centrado en los mercados internacionales. Por eso tenemos en el Perú un modelo primario exportador y una economía tercerizada, con subdesarrollo en su agricultura y en su industria.

Lo segundo es poner la economía al servicio del interés nacional. Tener un Estado que privilegie el interés nacional por encima del interés de los grupos de poder económico. Los recursos naturales deben servir fundamentalmente al desarrollo nacional y el capital extranjero debe operar bajo condiciones que contribuyan a ese desarrollo sin depredar el medio ambiente, transfiriendo tecnología, generando oportunidades de empleo, desarrollando las zonas circundantes a la explotación de recursos naturales, etc. Estas condiciones tienen que ver con un Estado que privilegia el interés nacional por encima del interés económico transnacional.

C.B.: *¿Qué candados hay que romper para tener una economía nacional de mercado?*
Como ya dije, el modelo neoliberal tiene un circuito de generación de demanda e ingresos centrada en los mercados internacionales. Tenemos una constitución que favorece ese tipo de economía y por eso tenemos contratos de estabilidad tributaria, por eso hay «óbolo minero» y el Estado no aplica un impuesto a las sobreganancias, por eso los salarios reales están estancados, y por eso la productividad del agro y la industria es muy baja.

Como la Constitución Política de 1993 generó las condiciones para que este modelo neoliberal operara reduciendo al Estado a una función subsidiaria, esa constitución tiene que cambiar. Necesitamos un nuevo contrato social, una nueva constitución que permita no solo que los recursos naturales sean utilizados en función del interés nacional, sino también que el Estado recupere su soberanía para aplicar condiciones al capital extranjero, como se hace en cualquier país decente en el mundo.

C.B.: *Entonces, se tienen que cambiar las reglas de juego, revisar y renegociar los TLC y los acuerdos de protección de inversiones.*
Por supuesto, pero negociando. En la estrategia de desarrollo del mercado nacional, no hay lugar para ningún acuerdo o tratado internacional que vulnere el interés nacional o que impida el desarrollo nacional en el sentido de un desarrollo integrado de la agricultura y la industria, y de una mejora en las condiciones de vida de la población. Pero se debe negociar. Un gobierno democrático negocia y conversa con las partes involucradas, como lo han hecho otros países. Hay experiencias. Lo ha hecho Bolivia y las inversiones no se han ido. No se puede iniciar la transformación de la economía y desarrollar una economía nacional de mercado sin cambiar la constitución.

C.B.: *¿Cómo plantearía la relación del Perú con el mundo? Me refiero a la política de integración.*
El neoliberalismo ha tergiversado el concepto de integración. Hay un énfasis en aspectos comerciales, más que en aspectos de desarrollo económico y social. La integración supone lo segundo, y supone también integrarnos ante todo con nuestros pares, es decir con los países andinos, obviamente sobre la base de igualdad y respeto mutuo. El Perú desarrollaría una economía nacional de mercado, privilegiaría el desarrollo de sus mercados internos, y sobre la base de ese tipo de estrategia de desarrollo se vincularía con los países andinos y con los de América Latina.

Hay varios temas a trabajar en materia de integración; por ejemplo, los temas de políticas de ciencia y tecnología, culturales, educativos y de medio ambiente. Hay muchas cosas que se pueden hacer de manera integrada entre los países de la región: cuidado y preservación del medio ambiente, políticas de recuperación de bosques, políticas agrarias e industriales, dependiendo del grado de desarrollo que tengan los países involucrados.

C.B.: *¿Cómo se logrará acumular capital nacional?*
Para desarrollar un circuito de generación de demanda e ingresos centrado en el interior del país necesitamos un nuevo contrato social. Este hará posible, desde el punto de vista legal e institucional, el desarrollo de ese circuito. También hay que superar las restricciones que enfrenta la inversión privada local para dar paso a la creación de capacidades empresariales. La inversión nacional enfrenta restricciones de mercado, de financiamiento y de capital humano y tecnología.

Me explico. Nuestro país tiene una economía que no está conectada con su geografía ni con su demografía. Por eso los mercados internos son reducidos y no se puede generar empresa en la sierra y en la selva del país con la misma velocidad que se genera en la costa. Para superar esta restricción se deben hacer inversiones en infraestructura. El Perú tiene un déficit de infraestructura de cerca del 35 % o 40 % de su PBI. Debemos superar ese déficit en varios años. La idea es formular planes de cinco años.

Por el lado de la restricción de financiamiento, el mercado financiero está dominado por el oligopolio bancario y los préstamos de mediano y largo plazo básicamente son para grupos relacionados. Los medianos y pequeños empresarios no consiguen financiamiento barato y lo que consiguen es de corto plazo. Las inversiones en agricultura y en manufactura son básicamente de largo plazo. Por eso debemos desarrollar más el mercado de capitales, adecuando su marco regulatorio para que las empresas pequeñas, medianas y también las grandes puedan emitir deuda y captar recursos para financiar sus inversiones.

Por último no se puede dejar de lado el tema de la educación y de la investigación y desarrollo. Aquí hay otra restricción importante. Tiene que darse una revolución educativa en el país y tiene que haber un esfuerzo del Estado en investigación y desarrollo. Los niveles superiores del sistema educativo deben vincularse al mundo empresarial, al mundo de la producción, porque ahora hay una disociación entre la composición de las disponibilidades de mano de obra y la composición de la utilización de la mano de obra. Por eso hay subempleo y profesionales que no encuentran trabajo, jóvenes que están buscando trabajo un año o año y medio. El período de búsqueda de trabajo de los jóvenes ha aumentado enormemente en los últimos años. Esto debe cambiar con inversión en investigación y reformando los programas de los institutos superiores y de las universidades. Debe haber una reforma universitaria. Hay cerca de 90 universidades que operan sin control de calidad alguno.

C.B.: *¿Y cuál sería el contenido de su estrategia de desarrollo?*
La estrategia de desarrollo de una economía nacional de mercado supone basar la industrialización en la agricultura. De acuerdo con Smith, la vía natural del desarrollo es empezar por la agricultura. El desarrollo de la industria es consecuencia del desarrollo de la agricultura. El desarrollo del comercio es consecuencia del desarrollo de la agricultura y la industria. Por lo tanto, los esfuerzos de investigación y desarrollo tienen que estar centrados en el campo agrícola y obviamente en la agroindustria. La producción agrícola, o más precisamente la producción agroindustrial, debe orientarse al mercado interno pero, no tiene por qué dejar de exportar; puede exportar. La economía nacional de mercado es abierta al mundo.

C.B.: *¿Esta propuesta plantea repotenciar a las empresas estatales existentes?*
Hablamos de actividades estratégicas, sobre todo en las de explotación de recursos naturales, energía, agua, etc. Estas actividades serán nacionalizadas en el sentido de ponerlas al servicio del desarrollo nacional. No hay recetas sobre la organización empresarial en estas actividades. Puede haber empresas estatales, mixtas y privadas o de otro tipo. En este sentido, *nacionalizar no significa estatizar*. Significa pluralidad en las formas empresariales, estimular la aparición de empresas privadas para crear nuevos mercados internos, y también significa respeto a las organizaciones comunales.

Es un planteamiento plural. Lo fundamental es generar competencia y el fomento de la competencia en determinadas actividades es fundamental para el desarrollo. Por ejemplo, en el espacio aéreo. Si no hay competencia, los pasajes son muy caros; en cambio, si hay competencia, los pasajes bajan. Una o dos empresas no deben tener el monopolio del espacio aéreo nacional. Se puede alentar la creación de una empresa nacional, una empresa de bandera nacional, con capital del Estado y capital privado, o simplemente una empresa estatal que fomente la competencia en el espacio aerocomercial del país.

C.B.: *¿Qué le diría al ciudadano que espera cambios?*
Que rechace —con conocimiento e información— el modelo neoliberal corrupto. Se requiere confianza y se requiere convencimiento para hacer los cambios. Los ciudadanos que luchan por el cambio son la esperanza de desarrollo y justicia social.

5. Sobre la creación y desarrollo de mercados internos (entrevista)[65]

Omar Mariluz (O.M.): *En sus últimas columnas usted plantea una «economía nacional de mercado», ¿en qué consiste?*
Consiste en construir una economía donde el circuito de generación de demanda e ingresos se centre en los mercados internos o al interior del país. Es decir, significa desarrollar un mercado nacional en el sentido de expandir los mercados internos que ya existen y crear otros a lo largo y ancho del país.

O.M.: *¿Y cómo lograrlo?*
Lo primero es hacer un esfuerzo para superar la desconexión entre la economía, la geografía y la demografía que el actual modelo neoliberal reproduce, con inversiones en infraestructura económica y social a lo largo y ancho del país.

O.M.: *¿Hablamos de darle la espalda a la economía mundial?*
Por supuesto que no. Es otra manera de concebir nuestra incorporación en una economía internacional más interdependiente o, como se dice, globalizada. Nuestra participación debe hacerse desarrollándonos internamente, aumentando la productividad y, de esa manera, ganando competitividad. Las ganancias de competitividad no deben basarse ni en la disminución de los salarios, ni en la eliminación de los derechos laborales.

O.M.: *¿Pero la economía peruana, no está ya integrada al mundo?*
La economía peruana esta penetrada por la economía internacional. Cuando se abrió la economía de la manera como se hizo, el mercado interno fue penetrado por importaciones y el capital extranjero. Es una economía dependiente del capital extranjero, y en la receta neoliberal no hay políticas claras para promover al inversionista local o nacional.

O.M.: *Plantea que el Estado debe participar en las actividades estratégicas, ¿no cae en estatismo?*
No veo razones para calificar la propuesta de estatista. El hecho de que se plantee recuperar el papel promotor del desarrollo del Estado, no es estatismo. Plantear

65 Entrevista a Félix Jiménez efectuada por Omar Mariluz (O.M.), publicada en diario *La República* el 4 de mayo de 2010.

que las actividades que explotan recursos naturales, sobre todo en energía, se subordinen al interés nacional no tiene nada de estatismo.

O.M.: *¿Este modelo, se acerca más al venezolano, ecuatoriano, boliviano o es totalmente original?*
El gran defecto de nuestros adversarios es la tergiversación de los planteamientos. El nuestro es original, pensado en la realidad económica, social y política de nuestro país. Podrá coincidir con la voluntad de cambio estructural que hay en dichos países, pero la naturaleza del cambio que proponemos está básicamente enraizada en nuestra realidad.

O.M.: *¿Qué es lo medular de su reciente libro «La economía peruana del último medio siglo»?*
Se analiza el intento fallido de industrialización que ocurrió en el país en la década de 1960 y en la primera mitad de la de 1970. También se examina la caída espectacular del PBI que ocurrió en la última mitad de la década de 1980, causada por las políticas desastrosas del primer Gobierno de Alan García y que facilitó la restauración del modelo que la industrialización había intentado superar: el modelo primario exportador.

O.M.: *¿Cuál es su balance final?*
Este Gobierno no ha aportado nada en materia de política económica. Sirve a los intereses de los grupos de poder económico y deja de lado los intereses de la nación. Es indignante la corrupción que exhibe. El daño moral que está haciendo a nuestra sociedad es enorme.

6. Economía nacional de mercado: los actores y el Estado[66]

Acabo de leer el interesante artículo de Antonio Romero Reyes, «Economía Nacional con Poder Popular», que cuestiona nuestra propuesta de una nueva estrategia nacional de desarrollo para Perú, la cual hemos denominado «economía nacional de mercado», pero con argumentos que no aluden a su contenido. Afirma, por ejemplo, que en la estrategia están ausentes los actores sociales del

66 Publicado en: http:/felixjimenez.blogspot.com/ miércoles 3 de noviembre de 2010.

cambio, y que nos movemos en la dicotomía mercado-Estado: que pasamos «de una economía basada en el mercado (tal como hacen los neoliberales) a otra sustentada en el Estado» (Romero, 2010: párr. 2).

Romero Reyes no ha entendido nuestra propuesta. Hemos dicho que la economía nacional de mercado se construye: a) facilitando el desarrollo de capacidad empresarial nacional; b) desarrollando instituciones y espacios de política para generar establemente demanda interna e ingresos, vinculando el corto con el largo plazo; y, c) con un nuevo contrato social que asegure la democracia republicana.

El desarrollo de la capacidad empresarial supone superar las restricciones que enfrenta la inversión privada local mediante infraestructura, mercado de capitales en soles e inversión en educación, ciencia y tecnología. Todo ello como parte de un esfuerzo por vincular la economía con la demografía y geografía del país, creando mercados internos. Por lo tanto, los actores principales no pueden ser otros que las micro, pequeñas y medianas empresas; y las actividades a las que dirigirán sus inversiones serán ciertamente y, en primer lugar, la agricultura y la industria.

El mercado de capitales en soles, con un nuevo marco regulatorio, hará posible que las pequeñas y medianas empresas, individualmente o asociadas, emitan bonos de mediano y largo con garantías, por ejemplo, del Estado, para financiar sus inversiones. Pero no solo eso. Desde 2006 venimos planteando constituir un banco agrario, con la función de garantizar préstamos de la banca comercial a los productores agrarios, que emita deuda en el mercado de capitales local. Además, contaría con un departamento técnico de evaluación de proyectos y otro de seguimiento financiero para asegurar que se honren los préstamos de los productores individuales o en grupos solidarios.

Por otro lado, si el modelo neoliberal opera con salarios reales reprimidos y sin derechos laborales, la economía nacional de mercado restablecerá el salario mínimo como instrumento de política y aplicará los estándares laborales básicos definidos en los convenios firmados con la OIT (como la abolición del trabajo forzoso, la no discriminación en el empleo, el derecho a la libre sindicalización, la negociación colectiva y la edad mínima para trabajar), junto a un sistema de protección social universal.

Por todo lo anterior, Romero Reyes se equivoca cuando dice que nuestra propuesta «ostenta un vacío conceptual sobre el poder» (2010: párr. 13) porque supuestamente hemos omitido «indicar sobre qué fuerzas sociales y políticas concretas se apoyaría [...] la estrategia de desarrollo como la que [plantea-

mos]». Los micro, pequeños y medianos productores, y los trabajadores del campo y la ciudad, son la base social fundamental de la estrategia de desarrollo. Estos son los actores del desarrollo de los mercados internos.

Finalmente, ¿de dónde saca Romero Reyes que estamos pasando a una economía sustentada por el Estado? Para nosotros, el Estado es, desde la perspectiva del desarrollo de los mercados internos, un instrumento importante de acción colectiva. Pero algo más. Desarrollar la economía nacional de mercado es indispensable para construir nación, es decir, una comunidad política territorializada, sin exclusiones. Pero esto no se puede hacer en el marco de la constitución actual. Planteamos su modificación, para empezar la gran transformación del país; para recuperar, como peruanos, nuestro derecho preferencial a la gestión, explotación y usufructo de los recursos naturales del país, en especial de las fuentes de energía; y para recuperar el papel del Estado como promotor del desarrollo, regulador de la economía de mercado y proveedor de servicios sociales básicos (educación, salud, justicia, seguridad social, agua y desagüe) con políticas públicas que tengan alcance universal.

Y, por si fuera poco, nuestro objetivo es poner en práctica una democracia republicana que sustituya a la democracia liberal. Queremos una economía nacional de mercado donde los rentistas, los especuladores financieros, el capital transnacional sean «republicanamente» refrenados o regulados. Siguiendo a Adam Smith decimos «cuando la regulación es a favor de los trabajadores, es siempre justa y equitativa; no siempre es así cuando es a favor de los amos» (1958 [1776]: 138).

7. Hacia una economía nacional de mercado (entrevista)[67]

Wilder Mayo (W.M.): *¿Cuáles son los problemas del actual modelo económico?*
El modelo de desarrollo que está siguiendo el país en las últimas décadas hace más vulnerable y dependiente a la economía de factores externos. Es un modelo que no basa el crecimiento en la productividad. Tenemos una economía que crece sin generar desarrollo y que acrecienta la desigualdad en la distribución del ingreso. De acuerdo con cifras del INEI, ha crecido notoriamente la parti-

67 Entrevista a Félix Jiménez efectuada por Wilder Mayo, publicada en diario *La Primera* el 08 de febrero de 2011.

cipación de las utilidades, de las ganancias (el excedente de explotación) en el ingreso nacional y ha decrecido la participación de las remuneraciones.

Este es un modelo en el que el crecimiento económico no está basado en el incremento de la productividad. El 63 % del PBI corresponde a los sectores comercio y otros servicios, que son en promedio de bajísima productividad y en los que básicamente operan empresas de uno a diez trabajadores con un ingreso promedio mensual que no pasa de los S/. 700. En este grupo de empresas —según cifras oficiales— se ubica el 77 % de la PEA.

Nosotros queremos cambiar ese modelo y sustituirlo por uno que haga énfasis en temas de desarrollo, mejor distribución del ingreso, en generación de puestos de trabajo decente con ingresos dignos. Todo ello sobre la base del desarrollo de los mercados internos. A eso lo hemos llamado «economía nacional de mercado» que, principalmente, busca que los mercados internos se expandan, que la inversión privada nacional se expanda, centrando así la fuente de generación de demanda al interior del país.

W.M.: *¿Cómo desarrollarán los mercados internos?*
Los mercados internos se desarrollan generando condiciones para que las Mypes y micro empresas puedan expandirse, para que la inversión privada local nacional pueda expandirse de manera significativa. Para que ello ocurra planteamos: un plan de inversiones en infraestructura que tiene como objetivo eliminar, en el lapso de quince a veinte años, el déficit actual de infraestructura que tiene el país. Ese déficit en relación al PBI es de 35 % a 40 %. Un elemento importante en este plan de infraestructura es el que hemos llamado el núcleo infraestructural que es una matriz de vías férreas transversales y longitudinales de más o menos un total de 9000 kilómetros, con la finalidad de crear condiciones para que se generen mercados en la sierra y la selva. En términos de costo, entre 30 % y 40 % de este núcleo se empezaría en el período 2011-2016.

W.M.: *¿Y cómo expandir la inversión privada nacional?*
Justamente el núcleo infraestructural permitirá terminar con la restricción (acceso) de mercados que tienen las empresas nacionales. Así vincularemos la economía con la geografía y la demografía. Este es el primer elemento.

El segundo elemento para que las inversiones privadas nacionales se expandan es el desarrollo de un mercado de capitales en soles. Ello significa que las Mypes, principalmente, y las otras empresas nacionales puedan emitir deuda

en soles —de mediano y largo plazo— para financiar sus inversiones. Para ello, cambiaremos el marco regulatorio del mercado de capitales en la que especificaremos las condiciones para que las Mypes y medianas empresas puedan emitir deuda en soles en el mercado de capitales.

El tercer elemento es la revolución educativa y el desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación. En el país, la tercera restricción que enfrenta la inversión privada nacional para expandirse es el capital humano y la tecnología. Por ello, desarrollaremos ese capital humano haciendo una revolución educativa. Entre otras cosas, destinaremos como mínimo 1 % del PBI para la inversión en investigación y desarrollo.

W.M.: *¿Y el crédito que actualmente se le otorga a las Mypes?*
Ese crédito es carísimo. Tiene tasas de interés entre 30 % y 40 %, en promedio; además es básicamente de corto plazo. Lo que planteamos es que en el mercado de capitales estas empresas puedan emitir deuda en plazos mayores, de cinco años a diez años, o más. Por experiencia internacional se sabe que en los mercados de capitales las tasas de interés son más bajas que las que ofrece el mercado financiero bancario. Y para que el mercado de capitales no castigue a los que emiten deuda, plantearemos que esa emisiones tengan alguna garantía que la pueden dar instituciones como COFIDE.

W.M.: *¿Y dónde queda la inversión extranjera? ¿Será tomada en cuenta en un eventual gobierno de Ollanta Humala?*
Por supuesto. La inversión extranjera tiene un papel importante que cumplir en esta estrategia de desarrollo. La inversión extranjera podrá seguir participando, como lo viene haciendo, pero en condiciones distintas. Lo que importa en nuestra estrategia de desarrollo es que la inversión extranjera no deprede el medio ambiente y, por el contrario, que haga transferencia de tecnología, genere desarrollo agrario, industrial y agroindustrial, es decir, que contribuya al desarrollo del país. Bajo esas condiciones la inversión extranjera es bienvenida.

La inversión extranjera podrá participar en el desarrollo de la infraestructura pues un déficit tan enorme no puede ser superado solo con inversión pública. La inversión privada extranjera y nacional participará en el desarrollo de la infraestructura. Todo ello bajo modalidades ya conocidas, directamente bajo concesiones transparentes o en asociaciones público-privadas.

W.M.: *¿Entonces descarta que la inversión extranjera será dejada de lado?*
Va a tener un rol importante bajo ciertas condiciones de desempeño, pero que quede claro que nosotros queremos generar condiciones para que la inversión privada nacional o local se expanda a lo largo y ancho del país. Las inversiones extranjeras que respeten estándares laborales básicos, que transfieran tecnología, que respeten el medio ambiente y que tributen con justicia, serán bienvenidas. No creo que haya un inversionista extranjero privado o público que no acepte estas condiciones, que no acepte por ejemplo que debe de cuidar el medio ambiente. No creo que haya un inversionista extranjero que no esté de acuerdo en transferir tecnología y en contribuir al desarrollo de la zona donde opera.

W.M.: *Entonces el Estado da las garantías para el tema de inversión extranjera…*
Se respetará el Estado de Derecho, eso es fundamental. Sin embargo, existen algunos contratos que ha firmado el Estado con empresas privadas que no favorecen el desarrollo nacional. Es el caso del gas natural. Para nosotros el gas es fundamental porque queremos cambiar la matriz energética y desarrollar la industria petroquímica. Por ello tenemos que orientar el gas a la satisfacción del mercado interno presente y futuro, es decir, al desarrollo nacional. Además, hay empresas mineras que han generado enormes utilidades en un contexto de altos precios de los *commodities* y no lo han compartido con el país. En ese caso impondremos un impuesto a las sobreganancias y vamos a generalizar las regalías, ya que existen empresas mineras que no las pagan.

W.M.: *En matriz energética, ¿hacia qué apuntamos?*
Nosotros planteamos una matriz que combine fuentes variadas de energía como la hidroenergía, el gas, la energía nuclear, el petróleo, la geotermia, la energía solar, etc. para que el país disponga de energía diversa, segura, accesible, limpia y barata.

W.M.: *A las mineras las respaldan los contratos de estabilidad jurídica firmados con el Estado.*
La Constitución ha convertido a los contratos de estabilidad tributaria en contratos ley, entonces ese es un problema. Lo importante es que los contratos de estabilidad tributaria se firmaron en condiciones que no son las de ahora. Vamos a renegociar. Para que permanezcan vigentes dichos contratos, las mi-

neras pagan un impuesto extra de 2 %, por ello renegociaremos ese porcentaje para elevarlo a 7 %.

W.M.: *Existen contratos para destinar el gas a la exportación, ¿qué sucederá con estos?*
Se va a renegociar. Recuerde usted que hace poco este Gobierno intentó renegociar el contrato del gas justamente para cambiar esta cláusula que está permitiendo que se exporte, que se siga exportando. Vamos a revisar esos contratos para que el gas se destine al mercado interno y al desarrollo del país.

W.M.: *En el tema de los TLC, ¿continuará con la política de expandirlos?*
Vamos a revisar los TLC firmados con Estados Unidos y Chile. Estos no son tratados de libre comercio, son básicamente tratados que favorecen y ponen en condiciones de ventaja al inversionista extranjero en desmedro del inversionista privado local. Además, son tratados asimétricos. No se puede decir que existe un tratado de libre comercio con Estados Unidos cuando este país subsidia, como lo hacen otros países de la UE, su agricultura. Este es un tratado para sobreproteger al capital extranjero, lo que afecta la soberanía nacional.

W.M.: *Entonces no firmarán más TLC, pero para el sector empresarial son muy importantes los acuerdos comerciales…*
No se va seguir con esa política. Además, ahora el promedio arancelario en nuestro país está por debajo del 5 %. Es bajísimo. Nuestro comercio ya está totalmente abierto. Nosotros queremos que el intercambio comercial con otros países sea justo. Por eso vamos a aplicar políticas que favorezcan el desarrollo de la agricultura, de la industria, es decir, que favorezcan el desarrollo de los mercados internos, para de esta manera aumentar la productividad y la competitividad de nuestras empresas nacionales para exportar. Asimismo, desde un inicio utilizaremos el tipo de cambio para apoyar la competitividad de nuestros productores industriales y agroindustriales que exportan. Estamos planteando un tipo de cambio real estable y competitivo y, simultáneamente, el aumento de la productividad con la expansión de los mercados internos.

8. Crítica al modelo neoliberal y la propuesta de transformación (entrevista)[68]

Raúl Wiener (R. W.): *¿Qué nos puede decir de la serie publicada por* El Comercio *sobre las contradicciones entre el plan de Gana Perú y los discursos del candidato Humala? Se dice que el plan es autoritario y estatista.*
Eso no es cierto, es un infundio. ¿Desde cuándo decir que se va a practicar una forma republicana y democrática de gobierno con mecanismos de rendición de cuentas y de evaluación y control constitucional de los gobernantes es muestra de autoritarismo? ¿Desde cuándo afirmar que se va a revisar y renegociar contratos que puedan ser lesivos significa no respetar el Estado de Derecho? Un contrato presupone la presencia de dos partes por lo menos. Por lo tanto, si hay algún problema, la renegociación no podrá ser un acto unilateral. ¿El actual gobierno no está renegociando con la empresa el tema de la exportación del gas? Somos respetuosos de los acuerdos del Estado y esto no significa que no se puedan volver a discutir los términos iniciales, si hay cláusulas que lo autorizan o «cuando una flagrante ilegalidad presidió a su adopción». Por otro lado, no hay en el plan una frase que diga que vamos a estatizar tal o cual empresa. Pero, no obstante todo lo anterior, debo decir que están un su derecho de publicar lo que piensan y cómo piensan. Respeto absolutamente este derecho.

R. W.: *Las propuestas para establecer un reparto equitativo y plural de los medios, una empresa de telecomunicaciones del Estado, o una línea aérea de bandera nacional, ¿no son un retorno al intervencionismo del Estado?*
Decir que promoveremos una ley que establezca un reparto equitativo y plural de los medios vinculados al espacio radioeléctrico no se puede interpretar como estatización, porque no tiene nada que ver con la propiedad ni con la libertad de expresión. Se trata simplemente de hacer justicia a su condición de recurso público. Es una norma vinculada a la regulación, cuyo objetivo es garantizar la presencia de todos los sectores (público, privado y comunitario), y una distribución equitativa y plural de las frecuencias digitales para fomentar la competencia.

Por otro lado, hay un fondo, denominado Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (FITEL), adscrito al MTC cuyo objetivo es cerrar el défi-

68 Entrevista realizada por Raúl Wiener a Félix Jiménez y publicada en diario *La Primera*, el domingo 3 de abril de 2011.

cit de telecomunicaciones en las áreas rurales y en los lugares considerados de preferente interés social. ¿Por qué no se puede crear una empresa en consorcio con el sector privado con este fin, si este no lo hace porque considera que no es rentable? Además, el FITEL tiene recursos para ese objetivo.

Finalmente, la línea aérea de bandera nacional, aunque no la mencionamos en el plan, es también un tema de regulación, debido a que hay un cuasi-monopolio de una empresa extranjera y la idea no es que sea totalmente estatal, puede ser totalmente privada pero promovida e incentivada por el Estado, o una empresa mixta hasta que se posicione en el mercado y luego pasa al sector privado.

R. W.: *¿Cómo resumiría su planteamiento frente a lo publicado por la prensa?*
Nos importa desarrollar una economía de mercado, competitiva, con un Estado regulador que fomente la competencia y no los cuasi-monopolios u oligopolios. Esto es mirar al futuro; queremos una economía de mercado moderna y que sea capaz de crear iguales oportunidades para todos. Por eso digo que los periodistas de *El Comercio* sobrerreaccionan en su afán por defender el *statu quo* hasta llegar a distorsionar el texto que leen: inventan argumentos para, luego de adjudicárselos al adversario, empezar a criticarlo, a demolerlo. Confunden el verbo «revisar», con el verbo «desconocer»; el verbo «renegociar» con el verbo «irrespetar»; el verbo «regular» para eliminar los poderes monopólicos u oligopólicos con el verbo «estatizar». No recuerdan que ellos le adjudican al Estado un rol subsidiario, lo que le permitiría a este operar donde no hay iniciativa privada, como en las zonas rurales. ¿Por qué será tan difícil involucrarse a un debate formativo y alturado en lugar de recurrir a la tergiversación y al engaño?

R.W.: *¿A qué atribuye el interés de mostrar una contraposición entre plan de gobierno y el candidato?*
La motivación es clara. Buscan quebrar la relación fluida que tiene el candidato Humala con el equipo del plan de gobierno. Dividir y reinar. Lo ha expresado con todas sus letras una periodista en su programa televisivo del 29 de marzo. Dijo que para creerle a Ollanta Humala tendría que «botar su plan de gobierno a la basura». Pero este deseo se expresa con una argumentación que revela mediocridad.

Michael Porter y Dani Rodrick, invitados por los empresarios y una universidad, señalaron que el modelo actual tenía que cambiar para crecer sobre la base de la productividad y para ganar competitividad. A su énfasis en el cambio

por el lado de la oferta nosotros, le adicionamos lo que le falta: el factor de demanda. Nuestros críticos no pueden entender este planteamiento. Qué distinto sería si, por lo menos, hubieran hojeado el primer libro escrito para explicar cómo se genera riqueza en una economía nacional de mercado. Me refiero al libro *Una investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones* de Adam Smith, publicado en 1776.

R. W.: *¿Por qué se dice entonces que es un retorno al pasado, un salto al vacío?*
En el plan no hay propuestas de retorno al pasado. Hay más bien una crítica radical a la estrategia proteccionista que descuidó la demanda interna y no conectó las transformaciones con la gestión del corto plazo. Decimos que sus defensores de las décadas de 1960 y 1970 exageraron el daño de la apertura comercial, como los neoliberales de ahora exageran el supuesto beneficio de los tratados de libre comercio. En el colmo del disparate un periodista dice que en el plan de gobierno se propone pasar de una economía de mercado a una economía de Estado. ¿Cómo se puede debatir así?

Nosotros estamos proponiendo desarrollar mercados internos con financiamiento competitivo, con infraestructura donde tendrá participación la inversión extranjera, y con inversión en ciencia y tecnología en alianzas estratégicas con los gremios empresariales productivos. La fantasía de este periodista es vergonzosa. ¿Quién le ha dictado el libreto a ese señor para decir que proponemos pasar de un «sistema democrático de libertades civiles a un sistema autoritario de prensa confiscada y de medios de producción controlados desde el poder»? Hay algo más grave que la falta de comprensión de lectura. Como lo digo en otra parte, es la herencia colonial que aún pesa en la cosmovisión de muchos políticos y periodistas, y su gusto por la práctica cortesana frente al poder económico para no perder los privilegios.

R. W.: *Pero, ¿no es mejor hablar de una economía social de mercado y no de una economía nacional de mercado?*
No. La economía social de mercado es un invento europeo de la época de la Guerra fría, específicamente alemán. Se le atribuye a Konrad Adenauer. Supuestamente la aplicó durante su administración entre los años 1963 y 1966. Su versión conceptual es anterior. Es una vertiente del liberalismo de la década de 1930 asociada intelectualmente al economista alemán Walter Eucken. Es la cara social del libre mercado: el Estado debe aplicar políticas para paliar la situación de los grupos sociales vulnerables y ayudarlos a integrarse al mercado. Están en contra del Estado

del Bienestar que es la propuesta socialdemócrata, pero son partidarios de una política contra los cárteles, los monopolios y los oligopolios porque, según ellos, atentan contra el libre mercado y la estabilidad social.

La versión criolla y peruana es indiferente a los monopolios y a los oligopolios. Nuestros neoliberales no son luchadores activos contra la concentración de poder en la comunicación social, en las actividades extractivas, en los servicios públicos, en el espacio aéreo-comercial, en el mercado financiero ni menos en el mercado de los fondos privados de pensiones. Por eso se espantan cuando se habla de la distribución equitativa y plural de las frecuencias digitales, del impuesto a las sobreganancias y no dicen nada sobre los subsidios que otorga el Estado a las dos refinerías privadas de petróleo, ni sobre los oligopolios importadores que se benefician con las reducciones arancelarias afectando a los consumidores.

R. W.: Y ¿la economía nacional de mercado?
Es el sustrato económico del concepto de nación o comunidad política territorializada. No hemos culminado la construcción de la nación a pesar de tener cerca de dos siglos de vida republicana, porque hemos descuidado el desarrollo de mercados a lo largo y ancho del país. Por eso tenemos poblaciones rurales y nativas excluidas de la modernidad. No llevan en el bolsillo su conexión con la sociedad, y es probable que muchos de estos compatriotas no tengan ni bolsillos y menos zapatos. Si algo de bueno tiene el neoliberalismo en nuestro país es haber revelado la existencia y la fuerza de estos peruanos olvidados. Los ejemplos son Bagua y la generalización de los conflictos sociales por el agua limpia y el acceso a tierras que ha originado la industria extractiva.

Por eso, Ollanta Humala ha reiterado recientemente su convencimiento de que nuestro país requiere «un cambio de verdad, priorizando el interés nacional y el bienestar de nuestro pueblo», pero que será producto de un compromiso nacional: «[…] de los sectores productivos y las fuerzas generadoras de nuestra riqueza, que pasarán a contar con un gobierno comprometido con el desarrollo sustentable y que considera la disminución de la desigualdad un instrumento promotor del crecimiento. Es lo que denominamos una economía nacional de mercado, donde el Estado está al servicio del interés nacional y no de tal o cual grupo económico».

Y esta es una economía abierta al mundo que permitirá cambiar la actual manera de crecer. Esto significa también pasar de un «crecimiento basado en los altos precios de las materias primas y sujeto exclusivamente a los vaivenes del mercado internacional» a otro basado en la creación y expansión de los mercados

internos y en la productividad, para generar competitividad tanto en el interior del país como en el mercado internacional. La riqueza generada en este tipo de economía beneficiará a todos y nos convertirá en una verdadera comunidad política territorializada e integrada social y políticamente. Los tres ejes de política (no los únicos) para desarrollar esta economía son infraestructura, financiamiento competitivo y revolución educativa e inversión en ciencia y tecnología.

La economía nacional de mercado es, por lo tanto, la eliminación de las restricciones que impiden la expansión de la inversión privada nacional y la eclosión de la capacidad privada empresarial peruana. No puede ser considerada un modelo estatista, ni una economía cerrada pues, además, proponemos un tipo de cambio estable y competitivo para nuestros exportadores no tradicionales, junto a un Estado regulador del mercado y promotor del desarrollo.

9. Inversión privada y estilo de crecimiento en el plan La Gran Transformación[69]

Pregunto si los que han leído con rigor el plan de gobierno LGT pueden decir que este tiene «posiciones cavernícolas en materia económica», que es un «himno al estatismo» o que rechaza la inversión privada por considerarla de derecha. La costumbre de construir argumentos y adjudicárselos al adversario, para luego demolerlo o criticarlo, es un signo de incultura y quizás, en algunos casos, de pereza mental.

El plan LGT seguramente tiene algunos errores y aspectos criticables, pero nadie podrá cuestionar que contiene una sólida propuesta de creación de mercados internos dinámicos a lo largo y ancho del país, donde la inversión privada desempeña un papel fundamental. Es una propuesta que, de llevarse a cabo, permitiría culminar la construcción de la nación, de una comunidad política territorializada e integrada social y económicamente.

La inversión privada extranjera y nacional

Para que la inclusión social sea posible es fundamental que haya producción diversificada y demanda crecientes en todas las regiones del país. Cuando la

69 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 11 de febrero de 2012.

producción (agrícola, agroindustrial o manufacturera) y la demanda se autorrefuerzan, se crean y multiplican los empleos e ingresos. Entonces, es fundamental el sesgo manufacturero en el crecimiento y en el comercio de nuestro país, a fin de transitar hacia altos niveles de ingreso per cápita y de superar la desarticulación sectorial y geográfica, la desigualdad social y económica, y la orientación primario exportadora de nuestra economía.

Sin embargo, para que este cambio sea posible, el Estado tiene que generar las condiciones energéticas, infraestructurales e institucionales que hagan posible la expansión de la inversión y su orientación manufacturera, agrícola y agroindustrial. El problema del subdesarrollo en nuestro país no es de bajo uso de capacidad y recursos, sino de orientación de la inversión productiva.

En nuestro país al igual que en los países desarrollados existe una relación estrecha entre las tasas de variación de la inversión (fundamentalmente privada) y la tasa de crecimiento del PBI. Pero esta relación, por más significativa que sea, no dice nada respecto a la orientación sectorial de la inversión. No es casual que la inversión privada extranjera se dirija a los sectores primario-exportadores con alta renta natural. No tiene restricción de mercado, ni de capital humano ni de financiamiento. Esto no ocurre con la inversión privada nacional. Los altos costos de transporte y la ausencia de mercados dinámicos en la sierra y en la selva de nuestro país inhiben su expansión.

En LGT se proponen políticas para superar las restricciones que enfrenta la inversión privada nacional, así como también para superar el enorme déficit de infraestructura (puertos, almacenes, saneamiento, telecomunicaciones, ferrovías, carreteras, etc.) que limita nuestra competitividad, mediante concesiones y asociaciones público-privadas. Aquí le cabe un papel fundamental a la inversión extranjera. En general, decimos que las inversiones extranjeras que respeten los estándares laborales básicos, que transfieran tecnología, que respeten el medio ambiente y que tributen con justicia, serán bienvenidas.

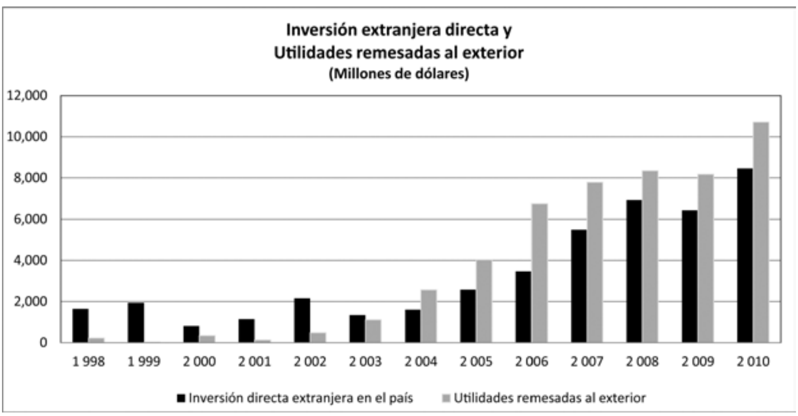
Por qué hay que cambiar el actual estilo de crecimiento

Con el actual modelo es imposible la inclusión social y, por lo tanto, la integración de la nación. Se privilegian las inversiones extranjeras en la actividad primario exportadora que vende en los mercados externos y se descuida tanto el desarrollo de los mercados internos como la diversificación de la oferta pro-

ductiva. El 77.8 % de las exportaciones son tradicionales y de estas el 61.1 % son de productos mineros.

Entre 2003 y 2010 la inversión extrajera remesó al exterior US$ 49 468.7 millones de utilidades. Esto es, 1.43 veces el monto de inversión extranjera directa neta reportado por el Banco Central (US$ 36 279.2 millones) (véase Gráfico 9). En esos mismos años el superávit comercial acumulado fue de US$ 42 282.6 millones, cifra inferior a las utilidades expatriadas. Este es un proceso de descapitalización que el gravamen minero no morigera, sobre todo si se toma en cuenta que en esos mismos años y, según el Banco Central, la inversión extranjera habría aumentado en solo US$ 6 298.8 millones (la IED de 2010 menos la IED de 2002). Por otro lado, durante 2003 y 2010 las utilidades reinvertidas ascendieron a US$ 25 402.1 millones, es decir, US$ 3 275.3 millones anuales.

GRÁFICO 9



Fuente: BCRP. Elaboración propia.

Finalmente, la economía de la última década es, además de primario exportadora, terciarizada. Lideran el crecimiento los sectores minería e hidrocarburos, construcción, comercio y también el sector otros servicios, que crecen a una tasa parecida a la del PBI. El plan de LGT propone forjar un nuevo modelo de desarrollo sobre la base de la construcción de una economía nacional de mercado abierta al mundo, que articule la costa, la sierra y la selva del país, a través del desarrollo de mercados locales y regionales internos, con trabajo digno y empresas nacionales competitivas.

10. La Gran Transformación y las políticas monetaria y cambiaria[70]

Un periodista me preguntó si era verdad que en el plan de gobierno 2011-2016, conocido como La Gran Transformación (LGT), nosotros proponíamos modificar el actual esquema institucional de política monetaria y cambiaria. Le dije que no, pero que sí proponíamos mejorar su eficiencia. Este esquema —señalé— es consistente con la estrategia de desarrollo de una economía nacional de mercado. El objetivo es centrar en el territorio nacional el circuito de generación de demanda e ingresos, fortaleciendo la capacidad de compra de los trabajadores, alentando la inversión privada nacional con financiamiento en moneda local, y manteniendo un tipo de cambio real estable y competitivo para impulsar la diversificación de la producción y de las exportaciones.

Política monetaria y cambiaria en LGT

El citado esquema institucional se introdujo entre 2002 y 2003 como reacción crítica a la gestión monetaria y cambiaria del «fujimorato» neoliberal responsable de la crisis bancaria de 1998-2000. La existencia de un Banco Central independiente y autónomo, tanto en la fijación de sus objetivos de política como en la definición de sus instrumentos, es parte de esta reforma. La política monetaria de este banco, uno de cuyos objetivos es una baja inflación, se basa en metas explícitas de inflación y en la aplicación de una regla a la Taylor, donde el instrumento operativo es la tasa de interés de referencia en moneda nacional. La regla incorpora los efectos del desvío de la inflación respecto de su valor meta, la brecha entre el producto observado y el producto potencial, y la variación de las expectativas de los agentes. Además, LGT propone mejorar la eficiencia de esta política monetaria mediante el desarrollo del mercado de capitales en moneda nacional.

Por otro lado, el objetivo baja inflación de la política monetaria es acompañado, en ese esquema, por el propósito de morigerar las fluctuaciones del tipo de cambio mediante intervenciones esterilizadas del BCRP en el mercado cambiario. Las intervenciones son esterilizadas porque se eliminan sus efectos monetarios, para independizar de esta manera el objetivo cambiario del objeti-

70 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 24 de marzo de 2012.

vo baja inflación. LGT propone como meta explícita mantener un tipo de cambio real estable y competitivo con el mismo instrumento de las intervenciones.

Acumulación de reservas internacionales en LGT

Las intervenciones esterilizadas tienen una especie de *by product*: permiten al BCRP acumular reservas internacionales. Una economía abierta y parcialmente dolarizada como la nuestra —se dice en LGT— se protege de los efectos de la salida de capitales y de los ataques especulativos contra la moneda nacional con las reservas internacionales que acumula el BCRP. La acumulación de reservas aparece como política explícita solo después de la crisis bancaria de 1998-2000; el BCRP no tenía reservas suficientes para anular el efecto de la fuga de capitales en el tipo de cambio. El aumento abrupto del tipo de cambio que siguió a esta fuga quebró a los bancos que prestaron dólares a empresas y personas con ingresos en soles.

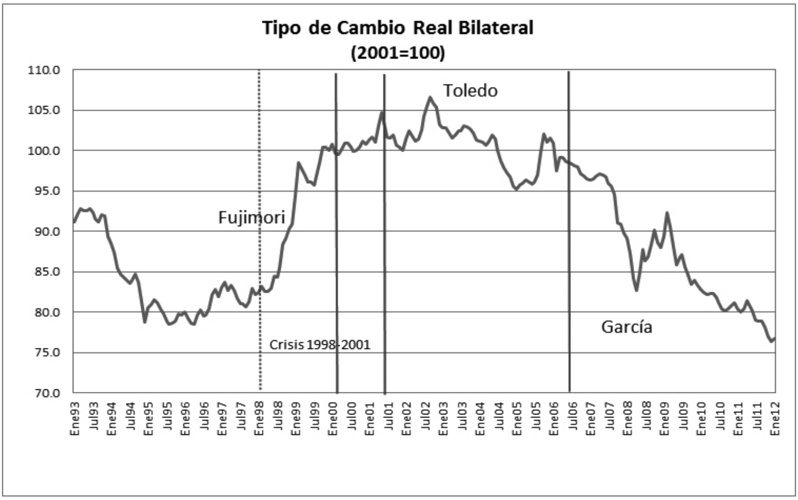
Paradojas y sorpresas

Desde el Gobierno de Alan García, la derecha ha impedido que alguno que esté vinculado directa o indirectamente con la reforma institucional efectuada entre 2002 y 2003 llegue al directorio del BCRP. El directorio reformador de esos años fue «acusado» de humalista por haber desbaratado, a inicios del proceso electoral de 2006, el ataque especulativo contra nuestra moneda.

Hoy casi todos los bancos centrales operan con metas explícitas de inflación y una regla monetaria a la Taylor. Pero recién, desde el FMI, institución que propició la aplicación de las políticas neoliberales, se acepta la posibilidad de que los bancos centrales tengan dos objetivos: baja inflación y tipo de cambio estable; así como dos instrumentos: tasa de interés de referencia e intervención esterilizada (Ostry, Ghosh y Chamon, 2012). Esta fue la propuesta de LGT.

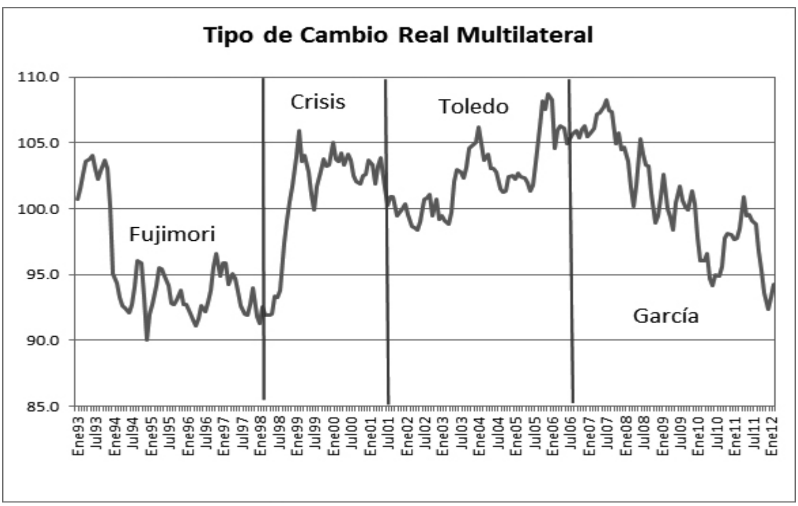
Nuestros críticos decían que el objetivo de un tipo de cambio real estable y competitivo no se podía lograr porque el tipo de cambio real «depende esencialmente de lo que pasa afuera». No entendían que las intervenciones esterilizadas del BCRP son similares a las entradas de capitales (cuando vende dólares al mercado) o a las salidas de capitales (cuando compra dólares del mercado).

GRÁFICO 10



Fuente: BCRP. Elaboración propia.

GRÁFICO 11



Fuente: BCRP. Elaboración propia.

Comportamiento del tipo de cambio real

El objetivo de estabilidad cambiaria ha sido olvidado desde el Gobierno de García. De julio de 2001 a julio de 2006, el tipo de cambio real bilateral se

redujo en 3.2 %; pero entre julio de 2006 y julio de 2011 se contrajo en 19.5 %. Esto quiere decir que el tipo de cambio real bilateral promedio fue más alto en el Gobierno de Toledo que en el de García (Véase Gráfico 10).

Por su parte, el tipo de cambio real multilateral aumentó en 4.3 % en el Gobierno de Toledo y disminuyó en 6.3 % en el de García (véase Gráfico 11). Ambos gráficos muestran que la tendencia a la caída del tipo de cambio real (bilateral y multilateral) es notable desde inicios del Gobierno García hasta la actualidad. Propiciar la caída del tipo de cambio real, con intervenciones tímidas, es conspirar contra el crecimiento y la diversificación de la producción y de las exportaciones.

11. Democracia, mercado y justicia social[71]

El plan de gobierno LGT sigue siendo motejada de estatista y anti-mercado. Esta calificación difundida por los medios de comunicación masiva, bloquea la curiosidad por su lectura e impide que se desarrolle un debate enriquecedor. Este artículo pretende motivar su lectura difundiendo su marco conceptual y sus grandes objetivos de cambio y construcción del país.

El punto de partida del plan

El país no ha terminado de construirse como nación. Esto es también la constatación que hace Matos Mar en su reciente libro *Perú: Estado desbordado y sociedad nacional emergente* (2012). La razón es la persistencia de la desigualdad y la desarticulación económica y social. Hay desconexión entre la economía, la geografía y la demografía del país, junto a una desigualdad de ingresos y de acceso a servicios sociales básicos que mantienen alejados de la modernidad a las poblaciones de la sierra y de la selva.

La economía crece, pero con un sector de servicios y comercio que explica el 55.6 % del PBI y una agricultura que aporta solo el 6.7 % del PBI. En estos dos sectores se ubica el 82.4 % de la PEA ocupada (56.8 % y 25.6 %, respectivamente) y gran parte de las empresas de «uno a diez trabajadores» donde el ingreso promedio es de S/ 794.7 mensuales.

71 Publicado en diario *La Primera*, el viernes 6 de abril de 2012.

El modelo neoliberal se impuso en esta sociedad heterogénea, donde el Estado —tomado por los grupos de poder económico— no llega a importantes áreas demográficas y geográficas del país, ni responde a las necesidades del desarrollo nacional.

La democracia republicana[72]

El plan LGT propone practicar una forma republicana de gobierno, con mecanismos explícitos de evaluación y control constitucional de los gobernantes. La democracia republicana no solo debe garantizar la separación de poderes y la vigencia plena de los derechos civiles, sociales, políticos y humanos, sino también la generación de condiciones materiales de existencia a los pueblos de la sierra y de la selva, excluidos, discriminados y maltratados desde la Colonia. Este es el requisito para el ejercicio pleno de la libertad.

La práctica de la evaluación y control constitucional de los gobernantes elegidos por el pueblo impedirá que estos gobiernen en función de los intereses de minorías económicas que no tienen la legitimidad del voto popular. Con este ejercicio corrupto de la función de gobierno se perpetuaron la desigualdad y la desarticulación económica, social y política del país.

De otro lado, el gobierno republicano, por definición, debe asegurar el ejercicio pleno de la libertad, dotando de condiciones materiales de existencia a todos los que carecen de ellas. Cambiará así el modo de hacer política restituyéndole el carácter de instrumento de la justicia. El resultado será el desarrollo de una verdadera sociedad civil donde la libertad republicana se hace efectiva.

La economía nacional de mercado

La desigualdad y la desarticulación del país no solo impiden concluir la construcción de la nación, sino también el desarrollo de los mercados internos. Las poblaciones pobres y excluidas no llevan en el bolsillo su conexión con la sociedad. Por eso, la economía nacional de mercado es concebida como el sustrato económico de la construcción de la nación. Se parte de una concepción

72 Sobre el significado de «Democracia Republicana» puede verse Pettit (1999); Casassas (2008) y Casassas y Raventós (2007).

del mercado como institución social. Y el diseño institucional que se propone vincula al mercado con el orden republicano, con un orden donde los hombres son libres porque tienen las condiciones materiales para serlo. Y en línea con el pensamiento republicano de Adam Smith, el mercado debe ser regulado para impedir o eliminar las asimetrías de poder e información.

El plan LGT no es, por lo tanto, estatista, es pro mercado. Concibe al mercado como la institución que permitirá reducir la dependencia, la dominación y la exclusión. El mercado regulado no puede ser una amenaza contra la libertad republicana, sino todo lo contrario. Esta institución asignará recursos de manera efectiva y apropiada siempre que los individuos participantes en él tengan independencia material y que el proceso de intercambio no genere una distribución de recursos que dé lugar a relaciones de dominación, esto es, a la tiranía plutocrática. La intervención del Estado en este caso debe orientarse a evitar la acumulación notoria de poder económico privado que es el origen de la exclusión social y política, y de la erosión de la capacidad del gobierno para promover y defender la comunidad política de ciudadanos libres.

Construcción de Nación y desarrollo de mercados internos

La desigualdad y desarticulación hacen inviable el futuro del país como nación. Por lo tanto, cambiar radicalmente esta situación significa construir una comunidad política de ciudadanos libres y con iguales derechos. En la nación así concebida y construida se generará igualdad de oportunidades y de acceso a la justicia, educación, salud y servicios básicos.

De otro lado, para superar la desigualdad y la desarticulación se propone construir una economía nacional de mercado abierta al mundo, que conecte la costa, la sierra y la Amazonía del país. Con el desarrollo y expansión de mercados internos, se industrializará la producción de las materias primas, se potenciará a las medianas, pequeñas y microempresas, y aumentarán las oportunidades de empleo.

Pero, en concordancia con el republicanismo, en esta economía se fomentará la competencia contra el monopolio y se impedirá el retorno al latifundio. Solo asegurando una amplia dispersión de la riqueza, se logrará limitar la acumulación de poder económico. Así, construir nación y desarrollar mercados internos es parte de un mismo proceso de transformación.

4.4 Notas para leer el plan La Gran Transformación

1. Para leer La Gran Transformación (LGT): Introducción[73]

Se ha dicho y escrito mucho en contra del plan LGT; sin embargo, los jóvenes y trabajadores de diversas partes del país —en conferencias y congresos— lo enarbolan como símbolo de agitación e identidad política. Desafortunadamente sus detractores han opacado lo poco que se ha escrito, explicitando el sustrato filosófico y político de sus propuestas de democracia republicana; de moralización de la política; de Estado regulador y promotor del desarrollo económico, político y social; de la libertad y de los derechos sociales; y, de la concepción del mercado como institución social. El plan, como veremos en una breve serie de artículos, cuya publicación iniciamos hoy, está lejos de ser solo un documento programático. Sus propuestas económicas no tienen —como algunos lo creen— un sesgo totalmente keynesiano y su concepción del desarrollo es contraria al extractivismo económico y político.

El origen del plan LGT

El plan, como obra colectiva, puede tener errores, vacíos y desarticulaciones; pero hay un pensamiento filosófico y político que le da consistencia. Sin embargo, hay que decirlo, no todos sus defensores o adherentes actuales se percatan de este hecho. Algunos creen que el plan solo resume las banderas de la nación, la justicia social y la democracia (o lo que vagamente se menciona como «profundización» de la democracia). Otros, más osados, piensan que el plan es economicista. Para todos estos, no hay filosofía política y menos una nueva concepción de la transformación social.

Una explicación de la heterogénea interpretación de sus adherentes se encuentra en el propio origen del plan. Su primera versión fue elaborada por un equipo amplio de profesionales e intelectuales, bajo el liderazgo de Gonzalo

73 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 16 de febrero de 2013, con el título «Notas para leer el Plan LGT (I)».

García Núñez, entre los meses de enero y febrero del año 2006. Ningún integrante del Partido Nacionalista tuvo arte ni parte en este trabajo intelectual.[74]

Gonzalo pertenecía a un equipo de economistas de izquierda que acababa de tener experiencia de gobierno en el BCRP y en el MEF. Él me encargó responsabilizarme de la parte económica del plan. La versión del Plan 2006-2011 se denominó *La Gran Transformación*, en homenaje a la obra, con el mismo título, de Karl Polanyi. En esta obra, Polanyi señala que la puesta en práctica del liberalismo económico habría destruido las bases materiales y políticas de la sociedad moderna (mediante las guerras mundiales y el surgimiento de nuevos proyectos políticos totalitarios). Polanyi es, pues, contrario al capitalismo autorregulado.

Ollanta Humala hizo suyo el plan, pero perdió las elecciones. Muchos «izquierdistas» se mantuvieron al margen de la elaboración de este plan. No ocurrió así cuando en el año 2010 asumí la responsabilidad de dirigir la Comisión de Plan 2011-2016. Yo pertenecía entonces a Ciudadanos por el Cambio, organización que surgió del equipo de profesionales responsable de la primera versión del plan y al que se sumaron nuevos integrantes, esta vez de las filas de las «izquierdas». Ollanta Humala, como ocurrió antes, tuvo escaso contacto con el equipo del plan. No hay una sola sección del plan que sea de su autoría. Por lo tanto, el plan pertenece a Ciudadanos por el Cambio (CxC).

La crisis de la legitimidad democrática

El desconocimiento del plan por parte del candidato presidencial era inverosímil. No era posible saber si estaba o no de acuerdo con la idea de que el «nacionalismo [constituye] una alternativa democrática a la actual modernización neoliberal excluyente y desnacionalizadora» (CxC, 2010: 6). Tampoco podíamos saber si sabía cómo implementar, desde el poder, una democracia republicana y menos cómo eliminar de los mercados a los grupos de poder que impiden la innovación y la competencia. Por eso no es sorprendente que haya abandonado, tan pronto llegó al poder, las banderas de LGT. Precisamente en relación a este hecho, en el plan se afirma: «Nuestra democracia es precaria porque está acosada permanentemen-

74 Es importante señalar aquí que Walter Aguirre, también convocado por Gonzalo García, se hace después militante de ese partido.

te por poderes fácticos, tanto nacionales como internacionales, que nadie elige, nadie controla y nadie fiscaliza» (2010: 13).

Los gobernantes que hacen lo contario a lo que ofrecieron en la campaña electoral se deslegitiman y son la causa de la crisis de legitimidad de la democracia. Cuando la impostura se constituye en el «principio vertebrador del poder», se transita, como dirían los politólogos de la Escuela de Cambridge, hacia la «degeneración de los principios», es decir, hacia la corrupción. Hay, pues, una relación entre la mentira política y la corrupción. Una de las razones del fracaso de las democracias y de la representación política es la práctica de la mentira que, bajo el llamado «realismo político», abandona los ideales y los principios.

«Proponemos —se dice en el plan LGT— moralizar la política y combatir la corrupción. La corrupción se ha convertido en parte del sistema político y de gobierno. El pueblo legitima a sus gobernantes mediante su voto, pero los elegidos gobiernan en función de los intereses de minorías económicas que no han sido elegidas por el voto popular. Con este ejercicio corrupto de la función de gobierno, se asegura la reproducción de sus intereses y se perpetúan la desigualdad y la exclusión» (2010: 18-19).

2. La propuesta de democracia republicana[75]

Los dos primeros capítulos del plan LGT corresponden al análisis crítico del contexto político, pues es en este «contexto» que se configuran las instituciones económicas. El discurso va de la crítica a la propuesta. No se puede aspirar a una economía inclusiva si las instituciones políticas no lo son. Por eso también empezamos con una propuesta política.

La crisis de la democracia liberal

Las políticas del Consenso de Washington, que se aplicaron en nuestros países en los últimos treinta años, deterioraron la legitimidad democrática en lugar de fortalecerla. Los regímenes «democráticos» optaron por la globalización y renunciaron a la autodeterminación nacional. Con ello, acentuaron la crisis de los siste-

75 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 23 de febrero de 2013, con el título «Notas para leer el Plan LGT (II): la propuesta de democracia republicana».

mas de partidos y fomentaron el abandono de los deberes del Estado en el ámbito público. Los que ejercen el poder se olvidan «de los principios éticos, igualitarios y equitativos que deberían regir en una democracia». Los procesos electorales se privatizan y los electores no tienen responsabilidad ciudadana, es decir, están lejos de ser ciudadanos activos.

Sin embargo, el neoliberalismo con su propuesta de neutralidad y minimización del Estado, solamente acentuó la práctica clientelista y patrimonialista que caracterizó al Estado peruano desde la época colonial. Hizo de la impostura el «principio vertebrador del poder», abriendo la puerta a la corrupción. Por eso dijimos que:

> […] la disputa política en el Perú actual no es entre demócratas y las fuerzas del cambio que son motejadas de antisistemas. Es entre quienes utilizan la democracia para defender los intereses del gran capital nacional y transnacional, y los que creemos en una democracia republicana. Es la disputa entre los que defienden el pasado vergonzante y los que pugnan por el nacimiento de una patria nueva, de una comunidad política de ciudadanos libres e iguales, con un Estado independiente y soberano, respetuoso de los derechos humanos (CxC, 2010: 8).

La propuesta de democracia republicana[76]

El plan LGT propone instituir una democracia republicana de gobierno, con mecanismos explícitos de evaluación y control constitucional de los gobernantes. «Esta democracia no solo debe garantizar la separación de poderes y la vigencia plena de los derechos civiles, sociales, políticos y humanos, sino también la generación de condiciones materiales de existencia a los pueblos de la sierra y de la selva, excluidos, discriminados y maltratados desde la colonia. Este es el requisito para el ejercicio pleno de la libertad» (2010: 7).

La práctica de la evaluación y control constitucional de los gobernantes elegidos por el pueblo, impedirá que estos gobiernen en función de los intereses de minorías económicas que no tienen la legitimidad del voto popular. Con este ejercicio corrupto de la función de gobierno se perpetuaron la desigualdad

76 Véase el décimo primer artículo titulado: «Democracia, mercado y justicia social» de la sección 4.3 del capítulo IV de este libro.

y la desarticulación económica, social y política del país. Se requiere poner en práctica un modo de gobernar participativo sujeto a la Constitución […], que penalice a los representantes de gobiernos inconstitucionales y establezca mecanismos de evaluación de los informes presidenciales con apego estricto a las normas constitucionales (2010: 18-21).

> El gobierno republicano, por definición, debe asegurar el ejercicio pleno de la libertad, dotando de condiciones materiales de existencia a todos los que carecen de ellas. Cambiará así el modo de hacer política restituyéndole el carácter de instrumento de la justicia. El resultado será el desarrollo de una verdadera sociedad civil (o la vida social civilizada) donde la libertad republicana se hace efectiva (2010: 7).

Las diferencias con los demócratas neoliberales

Como se comprenderá, nuestra propuesta es democrática; pero nuestra concepción de libertad es distinta a la liberal porque se inscribe en el pensamiento republicano. Para muchos neoliberales inspirados en la ideas de Isaiah Berlin, la libertad es una noción «negativa», es decir, es ausencia de interferencias o intromisiones por parte del Estado en la vida de cada uno los individuos. Por eso abogan por un Estado neutral frente a las actividades económicas de los individuos, y que debe limitarse a garantizar el ejercicio de esta libertad y sus consecuentes derechos.

En la concepción republicana de la democracia, la libertad individual se asegura —como dicen Ayala Blanco y Martínez Hernández en «Socialdemocracia y republicanismo cívico: El renacer de las ideas republicanas», citando a Philip Pettit— «cultivando las virtudes políticas y consagrándose a una vida de servicio público» (Ayala y Martínez, 2007-2008: 64). Esta concepción de libertad supone la ausencia de dominación. No se puede ser libre si estamos sometidos a la «voluntad arbitraria de otro» (2007-2008: 65). Por lo tanto, para ser libre hay que estar dotado de condiciones materiales de existencia.

Para que la democracia republicana sea una realidad se requiere —de acuerdo con el plan La Gran Transformación—

> Transformar el Estado con una nueva Constitución para hacerlo descentralizado y participativo; promotor del desarrollo social y de los derechos sociales universales; regulador de la economía de mercado; promotor de la institucio-

> nalidad democrática y de una gestión gubernamental descentralizada en base a regiones transversales, y defensor de la soberanía nacional. Esta es la herramienta para construir una nación para todos, una comunidad de ciudadanos iguales en derechos y obligaciones. Es decir, desarrollaremos nuestra identidad nacional con respeto por la diversidad étnica y cultural, y fomentaremos la interculturalidad y la pluralidad (CxC, 2010: 7).

3. La transformación del Estado[77]

La democracia republicana no puede ser compatible con el totalitarismo. La crítica a la democracia y al Estado existentes en nuestro país —que se hace en el plan LGT— descubre una crisis de efectividad o de legitimidad de esa democracia y de ese Estado. Una distancia entre la «teoría y la praxis» que el neoliberalismo acentuó en las últimas décadas. Esta práctica de la impostura fue también la que finalmente provocó el derrumbe de los regímenes totalitarios que se reclamaban «gobierno de la clase obrera». Por lo tanto, la propuesta de una democracia republicana en el plan LGT apunta no solo a la eliminación del control del gobierno y del Estado de nuestro país por los grupos de poder económico que el neoliberalismo reforzó, sino también a la transformación del Estado para hacerlo más democrático y republicano, es decir, sujeto al control ciudadano.

La crítica al Estado real o actual

En el plan LGT decimos que «la democracia es débil e incompleta porque esta acosada permanentemente por poderes fácticos, tanto nacionales como internacionales, quienes a través de canales y mecanismos no institucionales ejercen niveles de incidencia pública y política, fijan las agendas políticas, organizan a la opinión pública y alcanzan niveles de participación privilegiada en la toma de decisiones y ejercicio de poder» (CxC, 2010: 13).

«Décadas de militarismo y de gobiernos civiles escasamente reformistas menoscabaron el desarrollo democrático del país y la consolidación de una

77 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 2 de marzo de 2013, con el título «Notas para leer el Plan LGT (III): la transformación del Estado».

sociedad igualitaria y de una cultura ciudadana como fundamento de una convivencia pacífica. Este ejercicio antidemocrático del poder impidió el desarrollo de ciudadanos, hombres y mujeres libres, y el surgimiento de un Estado democrático y nacional representativo» (2010: 13). Este Estado «fue débil y represor internamente, mientras era obsecuente con las potencias extranjeras. Por eso el Perú sigue siendo hasta ahora una nación en formación. Concluir su construcción es la principal tarea de todos los peruanos» (2010: 12).

El neoliberalismo ha hecho evidente la carencia de un Estado que represente e incluya a todos los peruanos. Además, su propuesta de reforma del Estado «se ha concentrado casi exclusivamente en los circuitos por los que discurren los intereses de las grandes empresas y de un reducido grupo de individuos que hoy maneja el país». Por esta razón, los poderes del Estado, Ejecutivo, Judicial y Legislativo, siguen en «una profunda crisis que se manifiesta no solo en una creciente pérdida de legitimidad, sino también en un mayor desinterés por las condiciones de vida de los pueblos indígenas y nativos, de los más pobres y excluidos del país» (2010: 11).

La concepción democrática y republicana del Estado

La solución, por lo tanto, no es menos Estado, como señala el neoliberalismo, sino un Estado que «debe dejar de ser propiedad de unos pocos y pasar a servir a todos los peruanos, debe dejar de estar al servicio de pequeños, aunque poderosos, grupos económicos» (2010: 11) para promover el desarrollo del país. Minimizar el Estado es impedir la integración del país y perpetuar el carácter inacabado de la nación.

El plan LGT propone, en consecuencia, instaurar un Estado con deberes públicos para alcanzar la libertad, la justicia, la universalización de los derechos sociales, y posibilitar el control de las decisiones políticas por parte de los ciudadanos. En otras palabras, se construye nación «con un Estado social de derecho, democrático, eficiente y descentralizado, que represente a todos los peruanos, que defienda nuestro patrimonio, promueva la integración cultural, proteja el ambiente y los recursos naturales; a la vez que fomente el desarrollo nacional y la integración latinoamericana» (2010: 11).

Por lo tanto, la transformación del Estado incluye la reforma constitucional para evitar que se priorice los intereses privados por encima de los intereses públicos de la nación. Esto tiene relación con la heteronomía introducida en el

capítulo económico de la Constitución Política de 1993. Pero, la citada reforma también debe incorporar los mecanismos que aseguren la descentralización de la administración gubernamental del Estado, la desconcentración del poder, la participación ciudadana en las decisiones políticas y la regulación de los mercados, para hacer posible la democracia republicana.

La transformación del Estado también incluye la nacionalización, es decir, poner al servicio del interés nacional los recursos naturales, en especial, los recursos energéticos. Este concepto de nacionalización y la propuesta de culminar la construcción de la nación le daban significado, en el momento actual, al nacionalismo como alternativa democrática a la modernización neoliberal excluyente y desnacionalizadora. El nacionalismo, dice el plan, es «un programa político de cambio radical de un modelo neoliberal que acentúa la desigualdad social, depreda los recursos naturales, violenta la legalidad y la democracia, y no genera desarrollo» (2010: 6-7). Pero, más específicamente, la «nacionalización» es una forma de impedir el control del Estado por el capital transnacional. Es una ruptura de la «heteronomía» ancestral que ha impedido a nuestro país desarrollarse autónomamente.

Según el republicanismo, «un individuo es libre en la medida en que dispone de los recursos y los medios instrumentales necesarios para realizar o determinar sus propios planes de vida, su autorrealización personal» (Ayala y Martínez: 2007-2008: 64). De la misma manera, una nación es libre si tiene los recursos para desarrollarse autónomamente.

4. Transformar la economía desarrollando mercados[78]

En el plan LGT no hay oposición entre el Estado y el desarrollo de la economía de mercado. El Estado debe ser libre de captura por los grupos de poder económico y los ciudadanos deben ser libres de dominación social. Sin embargo, como no se puede concebir la libertad fuera del contexto de «relaciones e instituciones sociales», hay que partir del reconocimiento del carácter «políticamente no neutral de la vida social». Por eso, a diferencia de los liberales y neoliberales, sostenemos que los individuos de la sociedad no disfrutan

78 Publicado en diario *La Primera*, el domingo 3 de marzo de 2013, con el título «Notas para leer el Plan LGT (IV): transformar el Estado desarrollando mercados».

«igualmente un conjunto de derechos», sino que interactúan en un espacio con «asimetrías de poder». Por lo tanto, la libertad tiene un carácter socialmente endógeno: hay que conquistarla, hay que hacerla posible construyendo instituciones inclusivas.

El papel social del Estado republicano

Las relaciones e instituciones sociales se construyen. Es posible, por ende, construir una sociedad sin grandes asimetrías de poder y generando las condiciones materiales para una «existencia social autónoma de los individuos o libres de dominación social». En el plan LGT se propone instaurar un Estado con deberes públicos, ejercidos por autoridades legítimas. Un deber público fundamental de este Estado es, entonces, «erradicar las causas de la dominación social». Tiene que impedir, por ejemplo, que los recursos que permiten el acceso a la propiedad se concentren en pocas manos, generando marginación y exclusión social.

Sin embargo, como este Estado, de acuerdo con la concepción de la democracia, se rige por la voluntad general de los integrantes de toda la comunidad política, tienen que existir canales adecuados para el ejercicio del control de las instituciones por parte de los ciudadanos. El objetivo de erradicación de la dominación social por el bien del conjunto de la sociedad no es compatible con un Estado detentado y usufructuado por grupos de poder que luego convierten «el orden social en una oligarquía o en una tiranía plutocrática». La institución política del Estado y su aparato gubernamental no pueden convertirse en espacios de dominios de poder de grupos que los utilizan para su propio beneficio.

El mercado es una institución social

En el plan LGT el mercado es concebido como una institución social. El mercado, o los mercados, de las economía capitalistas son evidentes escenarios de asimetrías de poder y, por ello, fuentes de conflicto. El neoliberalismo ha exacerbado estas asimetrías: ha acrecentado la desigualdad en la distribución de los ingresos y recursos, al oponerse al papel regulador del Estado con políticas orientadas a desmantelar los estándares regulatorios en casi todos los mercados.

Los mercados de las economía capitalistas han dado lugar, pues, a la aparición de marginados o excluidos de la «vida social». «El hombre lleva su nexo

con la sociedad en el bolsillo», decía el joven Marx. Los menesterosos, los pobres, los desdichados, es decir, los que no tienen dinero en el «bolsillo», son los desconectados con la «sociedad». Y los que tienen esa conexión han convertido las relaciones entre las personas en relaciones alienadas, intermediadas por cosas.

Sin embargo, el mercado como institución social puede cambiar de naturaleza. Los mercados pueden ser rediseñados y regulados de tal manera que no hayan grupos de poder que lo utilicen para su propio beneficio, desapareciendo así las causas de la dominación social. Los mercados pueden operar reproduciendo y fortaleciendo la independencia material de todos los individuos de la sociedad y, en consecuencia, la inclusión social. Se puede cambiar su actual diseño que favorece a los grupos de poder, internos y externos, para que los beneficios de una asignación descentralizada de bienes y recursos, «no erosione la posición social de los individuos como actores económicos libres».

Este planteamiento smithiano tiene que ser rescatado por las izquierdas. El mercado —que también es usado por las derechas, como dice Casassas— «puede alimentar el encuentro entre individuos libres y civilmente independientes, encuentros que pueden asegurar: el mejoramiento de las condiciones de vida que todo ser humano aspira y que este mejoramiento material ocurra en una comunidad plural, diversa y en ningún caso en una sociedad socialmente fracturada» (Casassas, 2010: 408). La mano invisible de Adam Smith «guía a la sociedad hacia la máxima libertad y felicidad cuando la comunidad es una sociedad de individuos libres e iguales» (2010: 356).

En el plan LGT se dice que «cambiar la estrategia de desarrollo neoliberal por otra que implique la construcción de una economía nacional de mercado, requiere un nuevo entorno político y social, una nueva coalición de poder, que asegure la construcción de la nación y la práctica de una democracia republicana» (CxC, 2010: 63). Como dijimos desde el inicio de esta serie, en el «contexto político» se configuran las instituciones económicas. Por lo tanto, para transformar el país desarrollando mercados, teníamos que advertir que era y es necesario partir de la identificación de quién o quiénes detentan ahora el poder del Estado. Una nueva coalición de poder que construya legítimamente instituciones políticas inclusivas puede dar lugar a la generación de instituciones económicas también inclusivas, y dar inicio de este modo al círculo virtuoso de crecimiento y desarrollo.

5. La derecha no es propietaria del mercado[79]

Uno de los notables errores que ha cometido cierta izquierda en nuestro país es difundir la idea que desarrollar mercados es una tarea de «derecha». Por ejemplo, sobre nuestra propuesta de desarrollo de una «economía nacional de mercado», varios «izquierdistas» reaccionaron afirmando: «¡claro que es de derecha, así como su Gran Transformación!». Regalarle el «mercado» a la derecha ha conducido a dos grandes confusiones. Primero, se cree que la izquierda está contra el «mercado» y que la derecha lo defiende con su propuesta de un Estado neutral. Segundo, se dice que la izquierda es estatista y contraria a la propiedad privada, y que la derecha es la defensora de este tipo de propiedad.

Desarrollar mercados para transformar la sociedad

Las izquierdas ahora se interesan por el individuo y la democracia, y también por la libertad y los derechos fundamentales de las personas. Pero les falta incorporar la idea del mercado como institución social; de que el mercado puede ser también un instrumento de transformación económica y social. Desarrollar mercados internos a lo largo y ancho del país, contribuiría, por ejemplo, a eliminar la exclusión y la marginalidad de las poblaciones de la sierra y de la selva, y de las poblaciones de la periferia urbana. El mercado puede constituirse en un instrumento integrador y de desarrollo social inclusivo.

La transformación de la sociedad no puede hacerse excluyendo al mercado. Es posible desarrollar una economía de mercado donde los intercambios de bienes y servicios entre los individuos sean «justos»; que asegure que todos los individuos lleven en el «bolsillo su conexión con la sociedad»; que sea regulada para que las asimetrías de poder no limiten la competencia y la innovación; que dé lugar al desarrollo de instituciones económicas inclusivas; y, que genere las condiciones materiales para el ejercicio de la libertad de los individuos.

Pero todo esto requiere de la intervención del Estado. Sin intervención no hay mercado regulado. El mercado como institución social es, pues, resultado de una acción política. Hay acciones que se orientan a la defensa de las asimetrías de poder, a la defensa de instituciones económicas extractivistas; y,

79 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 16 de marzo de 2013, con el título «Notas para leer el Plan LGT (V): la derecha no es propietaria del mercado».

ciertamente, puede haber acciones que se orienten a la defensa de los intereses del conjunto de la sociedad o de la nación. El plan LGT es una propuesta de este último tipo de acciones.

Por otro lado, en el plan LGT, no hay oposición entre la libertad y la igualdad. No hay libertad si no hay condiciones materiales para que ella exista; por esta razón, no se puede luchar por la igualdad sacrificando la libertad. Una izquierda nueva debe basar su existencia en su compromiso con la libertad y democracia republicanas. La construcción de un mercado sin grandes desigualdades y asimetrías de poder ayuda a la conquista de esta libertad y democracia.

¿Cómo se construye una economía nacional de mercado?

En el plan LGT se responde: «Primero, promoviendo la eclosión de la capacidad empresarial nacional y de los mercados internos; segundo, desarrollando instituciones y espacios de política para generar de manera estable demanda interna e ingresos, vinculando el corto con el largo plazo; y, tercero, con un nuevo contrato social que asegure la democracia republicana» (2010: 60).

Desarrollar capacidad empresarial nacional supone enfrentar las restricciones que enfrenta la inversión privada asociada a ella. «En primer lugar, el reducido tamaño y poca diversidad de los mercados internos; en segundo lugar, la limitación de financiamiento de mediano y largo plazo; y, en tercer lugar, la limitación de capital humano y tecnología». La superación de estas restricciones debe conducir a «centrar el circuito de generación de demanda e ingresos dentro del territorio nacional» (2010: 61) y, por lo tanto, a reducir la dependencia de los mercados externos, sin cerrar la economía y diversificando su aparato productivo.

Por su parte, el circuito nacional de demanda e ingresos exige «conectar la administración del ciclo de la demanda con el crecimiento y las transformaciones estructurales». «La condición necesaria para construir este circuito es eliminar las restricciones que impiden que la inversión privada nacional se expanda» y «la administración del ciclo debe ser funcional a este objetivo de largo plazo». Entre las políticas de corto plazo se proponen: a) uso de la tasa de interés como instrumento de la política monetaria para administrar el ciclo de la demanda agregada (en especial, de la inversión privada nacional); b) mejorar la eficiencia de esta política monetaria y hacer sostenible la política fiscal desarrollando el mercado de capitales en soles; c) política fiscal con regla contra-cíclica; d)

controlar el flujo internacional de capitales; e) asegurar un tipo de cambio real estable y competitivo; y, f) restablecer el salario mínimo como instrumento de política de ingresos e introducir estándares laborales decentes, el derecho a la libre sindicalización y un sistema de protección social universal.

Aunque pequemos de reiterativo, lo que se dice en el plan LGT sobre el carácter endógeno, socialmente integrador, democrático y pro-mercado de la estrategia de desarrollo, es elocuente. «Cambiar la estrategia de desarrollo neoliberal por otra que implique la construcción de una economía nacional de mercado —se dice en el plan LGT— requiere un nuevo entorno político y social, una nueva coalición de poder, que asegure la construcción de la nación y la práctica de una democracia republicana. No hay otra manera de centrar la generación del circuito de demanda e ingresos en el interior del país y en beneficio de toda la población» (2010: 63).

6. Diversificación productiva e inclusión social[80]

La supuesta oposición entre la libertad y la igualdad es parte del discurso polarizador patrocinado por la oligarquía de nuestro país. La derecha neoliberal se considera el adalid de la libertad y utiliza el argumento de «igualdad ante la ley» como criterio de existencia de la libertad. En el plan LGT no hay oposición entre la libertad y la igualdad. No hay libertad, si no hay condiciones materiales para que ella exista; por lo tanto, se hace énfasis en la generación de estas condiciones. El fortalecimiento de la democracia y la vigencia de la libertad son sus objetivos.

Transformar el Estado es una apuesta por la libertad

Las políticas de desregulación de los mercados han reducido el espacio de las políticas públicas y con ello el ejercicio de la libertad. La concentración de la riqueza en pocas manos y la creciente desigualdad en la distribución funcional de los ingresos limitan la libertad porque generan pobreza y exclusión. La precarización del empleo y de los ingresos, las pensiones de jubilación inciertas, la

80 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 23 de marzo de 2013, con el título «Notas para leer el Plan LGT (final): diversificación productiva e inclusión social».

privatización de los servicios públicos, el deterioro de los servicios de educación y salud, el estancamiento de los salarios reales y el subempleo han deteriorado las condiciones materiales de existencia de las grandes mayorías y, con ello, su independencia y libertad. Los que menos tienen o no tienen nada pierden autoestima y autonomía, y su existencia material depende del arbitrio del Estado neoliberal y de su capacidad de financiamiento de las políticas sociales.

El Estado neoliberal ha perdido soberanía frente a los grupos de poder económico. Su afán por atraer inversiones extranjeras le impide reformar el sistema tributario para hacerlo más progresivo y le obliga a promover «la desnacionalización de los recursos con concesiones que afectan al interés nacional y sin rigurosos estudios de impacto ambiental (EIA) de las inversiones mineras» (CxC, 2010: 63). Así, el Estado neoliberal conspira contra la libertad de los ciudadanos y aplica políticas sociales solo como mecanismo de atenuación de los conflictos y de compensación de los costos sociales que genera. Transformar el Estado neoliberal es también, por eso, una apuesta por la inclusión y, en consecuencia, por la libertad.

En el plan LGT se plantea luchar contra la pobreza y, en general, contra la precarización de las condiciones materiales de existencia de las grandes mayorías; pero, también, contra las asimetrías de poder económico. La concentración de este poder en pocas manos, constituye una auténtica amenaza a la libertad y a la democracia republicana. Con este fin se propone, en primer lugar, transformar al Estado para hacerlo «promotor del desarrollo, regulador de la economía y proveedor de servicios sociales básicos (educación, salud, justicia, seguridad social, agua y desagüe), con políticas públicas que tengan alcance universal» (2010: 19); y, en segundo lugar, cambiar el actual modelo económico rentista y primario exportador.

De la especialización productiva a la diversificación

El neoliberalismo, además de reducir el espacio de las políticas públicas, ha propiciado el dominio del capital transnacional orientado principalmente a la explotación de los recursos minerales y energéticos con mercados externos relativamente seguros, y hacia actividades de servicios de alta tecnología con mercados internos cautivos (como la telefonía). El resultado ha sido la consolidación de un modelo económico rentista, primario exportador, y el descuido del desarrollo de la agricultura y de la industria manufacturera.

Para pasar de la especialización primario exportadora a la industrialización y diversificación productiva, según el plan LGT, primero se tiene que «recuperar nuestro derecho preferencial a la gestión, explotación y usufructo de los recursos naturales del país, en especial de las fuentes de energía. Una nación que no controla sus fuentes de energía no controla su futuro» (2010: 19). Esta es la condición necesaria para la diversificación productiva, es decir, para iniciar el proceso de crecimiento económico diversificado, liderado por la industria manufacturera y la agricultura, sectores sin los cuales es imposible generar y multiplicar puestos de trabajo estables y con ingresos dignos.

La industrialización y diversificación productiva es un proceso que acompaña a la expansión de los mercados internos mediante inversiones en infraestructura, en educación y capacitación, en ciencia y tecnología, y con el desarrollo del mercado de capitales en soles para financiar las inversiones privadas nacionales. Como se dice en el plan LGT, «el trato prioritario a la inversión privada nacional y un Estado promotor del desarrollo y regulador de la economía constituyen la base para institucionalizar el circuito nacional de generación de demanda e ingresos» (2010: 63). Todo esto, sin embargo, supone cambiar de raíz las instituciones políticas extractivistas que son las que conspiran contra el desarrollo inclusivo y la libertad republicana.

La intervención del Estado mediante la inversión en infraestructura, la definición de políticas de ciencia y tecnología, la regulación de los mercados, el control del flujo de capitales para asegurar un tipo de cambio estable y competitivo, el financiamiento de servicios sociales universales, etc. no tiene por qué afectar la libertad de los ciudadanos. La democracia republicana que se propone en el plan LGT no solo garantiza esta libertad, sino también la existencia de mecanismos de participación de los ciudadanos en las decisiones del Estado.

7. El Crecimiento Económico Inclusivo según la Hoja de Ruta[81]

Tras los resultados de la primera vuelta electoral, el 13 de mayo de 2011 el candidato Ollanta Humala presentó al país los *Lineamientos Centrales de Política Económica y Social para un Gobierno de Concertación Nacional*, documento que le permitió enfrentar con éxito la segunda vuelta electoral. En la elaboración de

81 Publicado en diario *Gestión*, los días 17 y 18 de enero de 2012.

estos Lineamientos, ahora más conocido como la Hoja de Ruta, participamos un grupo de profesionales destacados en sus respectivas especialidades y en su gran mayoría independientes políticamente.[82]

La Hoja de Ruta es también una propuesta de transformación del país, al igual que la propuesta de La Gran Transformación, pero en ella se precisa que los cambios se realizarán de manera gradual y persistente, en el marco del Estado de Derecho y del respeto absoluto a la división de poderes del Estado. Para todos los que elaboramos la Hoja de Ruta era fundamental identificar un conjunto coherente de políticas orientado a cambiar el patrón de crecimiento de la economía por otro que, junto con incrementar sostenidamente el PBI, simultáneamente resolviera los problemas de la desigualdad y exclusión social. A este nuevo patrón de crecimiento se le denominó Crecimiento Económico Inclusivo.

¿Cómo configurar o construir este nuevo patrón de crecimiento?

Ciertamente no había que modificar, aunque sí mejorar, el actual esquema institucional de las políticas monetaria y fiscal. Este esquema introducido en los primeros años del gobierno de Toledo permitió salir de la prolongada recesión de los años 1998-2001.[83] Esta es la gran reforma que permitió la estabilidad macroeconómica y el crecimiento de la última década.

Pero crecimos sin generar empleos de calidad, con bajos niveles de ingresos y de productividad en más de 70% de la PEA ocupada, reproduciendo la desconexión de la economía con la geografía y demografía del país y principalmente con impulsos externos (altos precios de las materias primas e inversión extranjera dirigida a la explotación de nuestros recursos naturales). Crecimos descuidando los mercados internos, sin integrar económica y socialmente al país y descuidando el desarrollo de las comunidades de la sierra y de la selva.

Para que esta manera de crecer cambie «el Estado —se dice en la Hoja de Ruta— generará las condiciones para desarrollar mercados internos y expandir las exportaciones con mayor procesamiento y contenido tecnológico, en el

82 Entre estos profesionales se encuentran Carlos Herrera, Daniel Schydlowsky, Germán Alarco, Humberto Campodónico, Jaime Delgado, Javier Iguiñiz, Kurt Burneo, Luis Alberto Arias, Luis Sierralta, Miguel Ángel Martin, Oscar Dancourt, Salomón Lerner y Santiago Roca. Paralelamente se constituyeron grupos de trabajo para la elaboración del plan de los 100 días.

83 Sobre el contenido de esta reforma institucional escribí tres artículos que fueron publicados en este diario los días 10, 17 y 24 de setiembre de 2004, véase en: http://www.felixjimenez.blogspot.com

marco de una economía abierta». Las principales políticas propuestas con este fin son básicamente las de infraestructura (vial, energética, etc.), desarrollo del mercado de capitales en moneda local, revolución educativa para diversificar conocimientos y expandir capacidades, y desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación. La creación y expansión de los mercados internos es indispensable para el crecimiento de la inversión privada nacional y para orientar su asignación hacia la diversificación y descentralización del aparato productivo agrícola e industrial, y, por lo tanto, para la creación sostenida de puestos de trabajo de calidad y con ingresos decentes.

Del crecimiento exógeno al crecimiento endógeno

Mientras el crecimiento económico no sea liderado por los sectores de transformación productiva, mientras no se descentralice y modernice el aparato productivo del país, y mientras no se pase de la actual especialización primario exportadora a un proceso de diversificación del aparato productivo, el crecimiento económico seguirá dependiendo de impulsos externos y sus secuelas de subempleo, desigualdad y exclusión seguirán demandando políticas sociales compensatorias. Lograr este cambio es justamente el objetivo de la Hoja de Ruta, de sus políticas orientadas a la expansión de la inversión privada nacional, la diversificación productiva y la competitividad, promoviendo la generación de valor y los encadenamientos productivos, y aprovechando nuestros recursos naturales de manera social y ambientalmente sostenible.

Desde el lado de la teoría esto significa pasar de un patrón de crecimiento exógeno a otro de crecimiento endógeno sustentado en la expansión de los mercados internos. La diversificación productiva; la aglomeración espacial de las actividades manufactureras; la aparición de nuevos productos, nuevas industrias, nuevos métodos de producción y organización; y, el aumento de la productividad y la generación de ventajas competitivas, son parte de un proceso endógeno asociado a la división social del trabajo al interior de la economía, y cuya extensión y profundidad está limitada por el tamaño del mercado.

La diversificación productiva que resulta de la división del trabajo es la base de la competitividad y del desarrollo. Este planteamiento, recogido en toda su extensión por el Plan de Gobierno 2011-2016 La Gran Transformación, es contrario a aquel que propone la especialización de la economía como base de un comercio internacional ventajoso. El desarrollo de nuestro país, lo que se

ha denominado Crecimiento Inclusivo, no puede basarse en la especialización en la producción minera o en otro recurso natural, sino en la diversificación de su aparato productivo. La explotación de un recurso natural no tiene por qué impedir el desarrollo de otros productos, sean agrícolas, agro-industriales o industriales.

De otro lado, en la concepción del Crecimiento Económico Inclusivo para nuestro país no pueden estar ausentes los consumidores y el medio ambiente. Por eso en la Hoja de Ruta se incorpora como principal política de energía «la despetrolización de la matriz energética, utilizando el gas natural y las energías renovables», y un conjunto de políticas regulatorias que aseguren su transparencia, la competencia, la protección del consumidor, y la protección del medio ambiente.

Lo social y la demanda en el crecimiento inclusivo

El lector atento se habrá dado cuenta que las políticas sociales no son las que definen el carácter socialmente inclusivo del crecimiento económico. Estas, como se señala en la Hoja de Ruta, tienen el propósito explícito de reducir el conflicto social, para facilitar la inversión privada y coadyuvar a mejorar la productividad. Sin embargo, debemos señalar que las políticas sociales de la Hoja de Ruta constituyen una importante innovación respecto a su concepción original de medidas compensatorias de los costos sociales originados por el ajuste neoliberal de los años noventa. Un aspecto que destaca en este sentido es su alejamiento de la ideología del Consenso de Washington al incorporar como política de Estado el respeto efectivo de los derechos laborales, como la libre sindicalización y la negociación colectiva vinculada a los aumentos de la productividad, y el compromiso de utilizar el salario mínimo, junto a las transferencias sociales y el gasto público en inversiones, como instrumento de política para estimular y sostener niveles de demanda en consonancia con la política de desarrollo de mercados internos.

Finalmente, hay que mencionar que sólo cambiando el actual patrón de crecimiento primario exportador por otro de crecimiento económico inclusivo, será posible consolidar la democracia republicana y la libertad. Pero este es un tema que trataremos en otra oportunidad.



CAPÍTULO V

DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA PARA ENDOGENIZAR EL CRECIMIENTO



5.1 Apoyo al desarrollo industrial para diversificar el aparato productivo

1. Los deberes de la política fiscal[84]

La contribución del Estado a la modernización de la economía y al desarrollo integrado de la nación fue limitada en las últimas décadas por la política fiscal que restringió los gastos en educación, salud, saneamiento e infraestructura. Su énfasis en el cumplimiento de metas de déficit o superávit como porcentaje del PBI le quitó al gasto su carácter de instrumento de política. Fijada esta meta, el presupuesto de gastos se gestionaba de manera inercial e incremental, basándose en las estructuras de gasto de los años previos para luego debatir la asignación de los recursos adicionales disponibles.

Política fiscal, inversión pública y gasto social

Este tipo de política fiscal redujo sustancialmente el gasto en inversión pública como porcentaje del PBI. De 6 % en el período 1981-1987, bajó a 4.3 % en el período 1991-2000 y a 3.2 % en el período 2001-2008. En 2009-2010 subió a 5.6 % y fue la primera vez que se enfrentó los efectos de la crisis externa con el aumento de la inversión pública. En 2011, no obstante el escenario internacional de recesión, el gasto en inversión fue de solo 4.6 % del PBI. En términos reales la inversión se contrajo en 17.1 %, después de haber crecido a la tasa promedio anual de 24.2 % entre 2009 y 2010. Con esta caída de la inversión, el actual ministro logró un superávit fiscal de 1.8 %.

Otro de los efectos fue la restricción de los gastos en educación. En la segunda mitad de la década de 1970 se gastó en este rubro, en promedio, 3.5 % del PBI y 3.9 % del PBI en 1986-1987. En la década de 1990 descendió a 2.5 % del PBI; después aumentó hasta 2.81 % en el período 2000-2010. En 2011 y 2012, el gasto se estanca en 2.8 % del PBI. No alcanzamos siquiera el promedio de la región latinoamericana que es de 4.4 % del PBI. Los otros gastos sociales tienen similar comportamiento.

84 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 31 de marzo de 2012.

Por otro lado, en el primer presupuesto formulado por el Gobierno actual —que enarbola la bandera de la inclusión social y de la revolución educativa—, el gasto social como porcentaje del PBI no aumenta. Según los PIA, este gasto (saneamiento, vivienda y desarrollo urbano, salud, educación y protección social) aumentó 9.7 % en 2010, 16.7 % en 2011 y 9.6 % en 2012. El gasto social como porcentaje del PBI fue de 5.73 % en 2009, 5.53 % en 2010, 5.77 % en 2011 y 5.67 % en 2012.

La necesidad de una nueva política fiscal

La inercia del MEF mantiene un presupuesto centralizado con más del 50 % para Lima donde la pobreza es de 13.5 %. No resuelve el efecto distorsionador del canon minero y formula presupuestos regionales sin considerar los indicadores de pobreza. Los presupuestos (PIA) per cápita son más bajos en los departamentos donde la pobreza supera el 55 % (Huancavelica, Apurímac, Huánuco y Puno). No hay correlación estrecha entre la magnitud de estos presupuestos y la incidencia de pobreza.

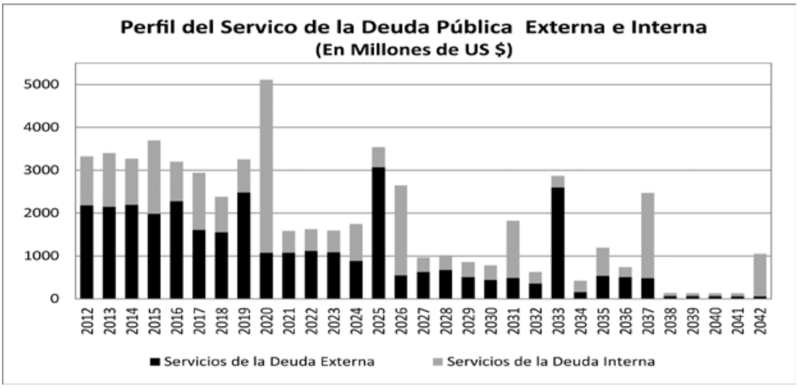
La política fiscal debe contribuir al logro de la estabilidad macroeconómica; a eliminar el déficit de servicios en educación, salud, agua, saneamiento, electrificación y protección social; y a cerrar la brecha de infraestructura. La inversión pública y la redistribución de los recursos ordinarios que favorezcan a los que no tienen canon son los instrumentos más importantes para lograr el desarrollo equilibrado de todas las regiones del país. Hay que liberar al gasto de las presiones contractivas que ocurren cuando los ingresos fiscales disminuyen durante la fase recesiva del ciclo.

La inversión pública debe aumentar hasta situarse en no menos del 7 % u 8 % del PBI. Lo mismo debe hacerse con el gasto social. Para ello debe cambiar la estructura de financiamiento del gasto público total, reperfilando la deuda, reduciendo y redistribuyendo el monto de sus servicios por un período largo. Así, al mismo tiempo que se aumenta notoriamente la duración de la deuda, se «aplana» el monto de sus servicios con operaciones de manejo de deuda.

El 50.9 % y el 50.7 % de los servicios de la deuda externa e interna, respectivamente, se concentran en los próximos siete años (véase Gráfico 12). Si no se reperfila la deuda el Gobierno actual tendría que pagar, por amortizaciones e intereses, un promedio de US$ 3 376 millones anuales. Este monto puede ser

reducido para liberar US$ 1 500 a US$ 2 000 millones para destinarlos a gastos sociales e inversión pública.

GRÁFICO 12



Fuente: MEF. Elaboración propia.

El aumento de la presión tributaria también modifica la estructura de financiamiento. No es suficiente combatir la evasión y la elusión, es preciso modificar la composición de la tributación incrementando el peso de los impuestos directos (sin poner el énfasis en los que provienen de las rentas por trabajo) y eliminar las exoneraciones sectoriales, regionales y otras ventajas tributarias especiales que no cumplen su cometido. Con un mayor peso para los impuestos directos, se elimina el sesgo inequitativo de la tributación hoy dominada por la imposición indirecta.

Regla contracíclica y mercado de capitales

Para gestionar de modo eficiente la política fiscal y evitar solicitar excepciones legales cuando es inevitable el incumplimiento de las reglas macrofiscales de la ley de responsabilidad y transparencia fiscal, se debe introducir una regla contracíclica basada en el superávit estructural que hace sostenible la deuda.

También hay que cambiar la estructura de la deuda con el aumento notable de la participación de la deuda interna en soles y, por cierto, con la reducción del ratio de deuda a PBI. Actualmente, el 62 % de la deuda pública está en moneda extranjera y, por ende, está sujeta al riesgo cambiario. Además, la profundización y la mayor liquidez del mercado interno de deuda soberana permitirían desarrollar el mercado de capitales en soles.

2. Propuesta de *roadshows* internos y otras tareas del MEF[85]

La práctica de los *roadshows* para atraer inversión extranjera se inicia con el «fujimorato». El manejo irresponsable de la deuda pública y el desastre económico que provocó el primer Gobierno de García (1985-1990) aislaron al país de los mercados financieros internacionales. El golpe de Estado de 1992 —ya se había apresado a los principales líderes del terrorismo— agravó su aislamiento. Para superar esta situación e impulsar el crecimiento económico, el «fujimorato» optó por la promoción de la economía (*roadshow*) como plaza rentable y segura para las inversiones extranjeras; y, con el mismo objetivo, la dictadura ofreció contratos de estabilidad jurídica y tributaria, facilidades tributarias por depreciación acelerada y reinversión de las utilidades y, con la entonces recién promulgada Constitución de 1993, convirtió los contratos de estabilidad tributaria firmados con el capital transnacional en contratos-ley.

¿Cuál será el contenido del anunciado roadshow del MEF?

La práctica de los *roadshow* en el extranjero continuó hasta la fecha. El Gobierno de Ollanta Humala acaba de autorizar mediante una resolución suprema el viaje a Londres del titular del MEF para promover inversiones extranjeras en el país, los próximos días 16 y 17. Este *roadshow* ha sido organizado por la asociación denominada inPeru, vinculada exclusivamente al mundo de las finanzas (Bolsa de Valores, Cavali, AFP, Asbanc, Procapitales y la APEF). No hay representantes de los gremios de la agricultura y la industria, ni tampoco de la ciencia y tecnología.

También viaja el responsable de ProInversión, pero la norma no anexa, como debería hacerlo, la cartera de proyectos que se promocionará en la plaza de Londres. Es indispensable que ProInversión publique la cartera de proyectos con indicación de sus objetivos, de sus costos, de la modalidad de su ejecución y la evaluación de impacto de cada uno de ellos, para no repetir el carácter de los *roadshows* de los Gobiernos anteriores. Con esta información sabríamos si los proyectos a promocionarse se inscriben o no en la concepción de una economía socialmente inclusiva propuesta en la hoja de ruta.

85 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 14 de abril de 2012.

La novedad del *roadshow* del titular del MEF debe ser, imagino, el anuncio de que el Gobierno de Ollanta Humala da la bienvenida a todas las inversiones extranjeras que respeten los estándares laborales básicos, que transfieran tecnología, que respeten el medio ambiente y que tributen con justicia. Estas fueron las condiciones que Humala anunció durante la campaña electoral.

Agenda para roadshows internos

Es bueno atraer la inversión extranjera que cumpla con esas condiciones. Pero también sería importante que el MEF promueva la inversión productiva privada nacional, mediante *roadshows* internos, con presentaciones a los productores agrícolas e industriales sobre oportunidades de inversión en la sierra y la selva del país, que claramente muestren la superación de las restricciones de mercado y financiamiento que enfrentan los empresarios nacionales.

Con ese fin, ProInversión, junto con CEPLAN y los Gobiernos regionales, bajo un esquema de macrorregiones transversales, debe identificar proyectos de infraestructura (vial multimodal, canales de riego, represas y otros) para facilitar la integración y el desarrollo de mercados regionales. Asimismo, debe identificar proyectos productivos agrícolas, agroindustriales e industriales con el objetivo de lograr a mediano plazo la soberanía alimentaria y la diversificación del aparato productivo. Todos estos proyectos deben ser promocionados ante empresarios privados nacionales.

Sin embargo, esto no es suficiente. En los *roadshows* internos (no me gusta el anglicismo, pero lo uso para contrastar con su empleo puramente meteco) también deben presentarse mecanismos de financiamiento para esa cartera de inversiones. Hay dos mecanismos que pueden ser trabajados para ser ofrecidos:

El primero es el financiamiento a través del mercado de capitales en moneda nacional (cuyo desarrollo depende del MEF). A fin de facilitar las emisiones privadas de bonos a distintos plazos, debe adecuarse la respectiva normatividad sobre procedimientos y costos. Así aumentará la oferta de papeles en el mercado para los inversionistas financieros como las AFP. Esas adecuaciones deben facilitar emisiones de deuda (individuales o en asociaciones solidarias) garantizadas, para reducir el riesgo que representa el emisor privado (que puede ser una pequeña o una mediana empresa).

El segundo es el AgroBanco con un sistema de crédito distinto al actual. El AgroBanco puede constituir fondos de garantía (capitalizables) colocando

bonos en el mercado de capitales. Con base a estos fondos emitiría cartas de garantía por programas de cultivo para que las empresas del sector puedan obtener créditos a tasas competitivas en el sistema financiero privado (bancos, cajas, Edpyme, etc.). El proceso que culmina en las cartas de garantía y la supervisión del ciclo del cultivo por las agencias agrarias, no podemos explicarlo en este corto artículo.

Por último, para contribuir a la diversificación del aparato productivo, el MEF debe facilitar la ampliación de las exportaciones con procesamiento tecnológico y mayor valor agregado. A la par, debe premiar la innovación y las transferencias tecnológicas a la economía. Solo hasta aquí, porque el MEF no tiene tanta imaginación para también proponer una revolución educativa que haga énfasis en la calidad y en el desarrollo de la ciencia y la tecnología. Es preciso que se convenza que el salto al desarrollo inclusivo requiere de un ministerio dedicado a la ciencia, la tecnología, la innovación y la competitividad.

3. Salarios, mercado e industrialización[86]

Recientemente el presidente Humala ha vuelto a plantear la necesidad de industrializar el país. Ha dicho, por ejemplo, que el gran reto de su Gobierno es encontrar un «equilibrio entre las actividades extractivas no renovables y las industriales». Al presidente regional de Loreto le dijo que para terminar con la dependencia del canon que percibe por la explotación del petróleo es preciso «que se desarrollen actividades productivas alternativas». Está repitiendo lo que decía en la campaña electoral: «no hay ningún país que sea desarrollado solo con materias primas». Pero, ¿sabrá que el desarrollo industrial y la diversificación productiva requieren de ciertas condiciones que los responsables de la política macroeconómica —que él eligió y nombró— no entienden?

La política cambiaria actual es contraria al desarrollo industrial

Para desarrollar industria en el marco de una economía abierta, es necesario contar con un tipo de cambio real, estable y competitivo. Este es el instrumento idóneo que debe sustituir al uso de los aranceles. Sin embargo, el presidente del

86 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 21 de julio de 2012.

BCRP, ratificado en el cargo por Humala, está castigando a los productores de bienes transables haciéndoles perder competitividad, al permitir la caída sistemática del tipo de cambio real. En los últimos once meses el tipo de cambio real multilateral ha disminuido 9.6 % y el tipo de cambio real bilateral 3.9 %. Este último ya había caído 19.7 % entre julio de 2006 y julio de 2011. La caída del tipo de cambio obviamente solo favorece el desarrollo de las actividades extractivas.

Cuando baja el tipo de cambio real se abaratan las importaciones que son casi todas de productos manufacturados. Este abaratamiento no solo agrava el escaso desarrollo industrial de la economía al favorecer la penetración de importaciones, también acrecienta la dependencia de la economía por bienes importados. En 1975, año que precede a la crisis del proceso de industrialización sustitutiva de importaciones, los bienes de capital representaban el 22.8 % de la producción manufacturera. Este porcentaje subió durante el «fujimorato» hasta 31.8 % en 1997 y a 44.3 % entre 2008 y 2011. El porcentaje de la importación de insumos respecto de la producción manufacturera también creció significativamente: de 33.6 % en 1975, pasó a 38.9 % en 1997 y a 68 % entre 2008 y 2011. Las importaciones de insumos y bienes de capital ahora superan al monto de la producción manufacturera. También aumenta de manera espectacular el porcentaje de las importaciones de bienes de consumo respecto a la producción agrícola: de 11.1 % en 1975, pasó a 40.9 % en 1997 y a 51.3 % entre 2008 y 2011.

Salarios reales estancados y agricultura atrasada

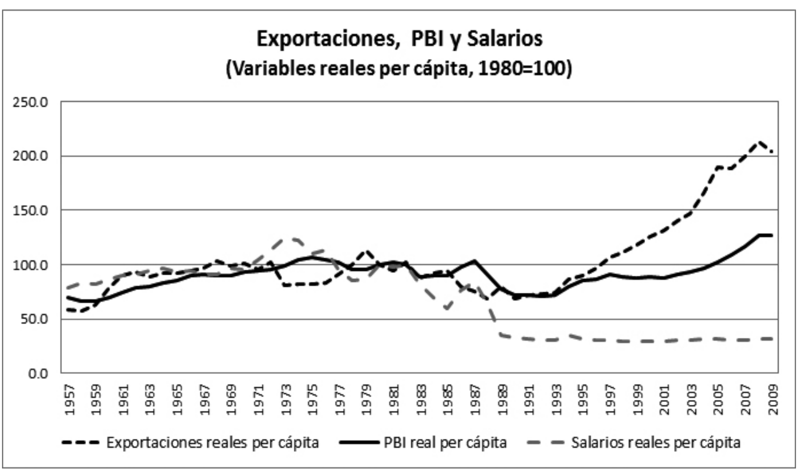
El otro requisito es la existencia de mercados internos dinámicos. La fuerte dependencia de importaciones que acabamos de describir constituye un escenario adverso al desarrollo de la agricultura y de la industria. Este escenario se agrava con la existencia de una PEA ocupada que en su inmensa mayoría percibe salarios miserables: el 74.5 % de los ocupados se encuentran en empresas de «uno a diez trabajadores» donde el ingreso promedio, en es de S/ 705.6 mensuales. De otro lado, el actual salario real promedio representa el 27.7 % de su valor real registrado en 1973-1975 y el 37.1 % de su valor real de 1960. El sueldo real promedio del sector público está peor: equivale al 12.4 % de su valor real de 1973-1975 y al 11.8 % de su valor real de 1960. Esta es la razón por la cual el brazo administrativo del Estado sufre de desnutrición crónica de conocimientos y calificaciones.

¿Ollanta Humala sabrá que los que perciben estos salarios no pueden ser parte de un mercado interno dinámico que el desarrollo industrial requiere? Recuérdese que ha dejado que sus ministros posterguen el segundo tramo de aumento del salario mínimo. Este salario se introdujo en 1962 como instrumento de política de ingresos precisamente durante el proceso de industrialización por sustitución de importaciones.

Finalmente, se ha descuidado la agricultura. Participa solo con el 8.5 % en la generación del PBI y con 30.7 % del empleo, y su productividad representa solo el 28.9 % de la productividad media. A pesar de su atraso, el aumento del empleo y de los ingresos que acompaña al crecimiento económico no genera presiones al alza de los precios de sus productos porque estas se neutralizan con las importaciones. Por ello, un prerrequisito indispensable para una rápida industrialización es el crecimiento y el desarrollo de la agricultura sobre la base de mejoras en su productividad.

El actual estilo de crecimiento —que es antindustrialista— está acompañado por un aumento del empleo no calificado de la variedad que Kalecki llamaba de «picos y palas». El PBI per cápita y los salarios reales promedio crecieron durante el período de industrialización hasta alcanzar un máximo en los años 1973-1975, después siguieron una tendencia decreciente hasta 1993 (véase Gráfico 13). Las exportaciones reales per cápita también siguieron un comportamiento parecido. Lo que ocurrió después revela que el estilo de crecimiento (proexportador) se

GRÁFICO 13



Fuente: BCRP y MTPE. Elaboración propia.

apoya en el estancamiento de los salarios y descuida, por lo tanto, el desarrollo de los mercados internos. Entre 1993 y 2009, las exportaciones y el PBI crecen a las tasas promedio anuales de 6.5 % y 3.6 %, respectivamente; mientras los salarios crecen a la tasa insignificante de 0.4 % promedio anual.

4. Urge una política industrial para iniciar La Gran Transformación[87]

«En un escenario de estancamiento de la economía mundial —decíamos en nuestro artículo *Otra vez sobre el actual estilo de crecimiento económico* del 24/11/2012—, las estrategias exportadoras en las que se embarcaron muchos países como el nuestro apostando por la especialización y descuidando su desarrollo industrial, ya no pueden asegurar la sostenibilidad del crecimiento». Por lo demás, sabemos —por experiencia histórica— que el crecimiento basado en influjos de capital extranjero y altos precios de los *commodities* no dura mucho si no es acompañado de políticas orientadas a diversificar el aparato productivo. En consecuencia, para endogenizar el crecimiento, en el escenario internacional actual, es imprescindible optar por la industrialización del país. Aspirar a ser parte de una región sudamericana más integrada económicamente sin industrializarnos es condenarnos a la situación de periferia.

Algunos aspectos de la desindustrialización neoliberal

Ya hemos mostrado que «tres décadas de neoliberalismo han consolidado una estructura productiva de servicios de baja productividad y primario exportadora». La industria manufacturera perdió importancia y liderazgo en el crecimiento económico. Entre 1950 y 1960, su participación en la generación del PBI aumentó sostenidamente de 13.2 % a 17.2 %. Entre 1960 y 1980, se mantuvo en un promedio de 17.4 % con una desviación estándar de 0.37; y, entre 1990 y 2011, bajó a un promedio de 15.2 % con una desviación estándar de 0.46.

Algo similar pasó con su capacidad de generación de empleo. Un promedio de 11.9 % de los trabajadores se encontraba en la manufactura en el período 1950-1960. Durante 1960-1980, este porcentaje subió a 12.9 % (con una desviación estándar de 0.51); pero durante el período 1990-2011 bajó a un

87 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 1 de diciembre de 2012.

promedio de 10.5 % (con una desviación estándar de 0.60). Los trabajadores que no fueron absorbidos por la manufactura, se dirigieron básicamente a los sectores de servicios, comercio y construcción, pues el sector agropecuario redujo su participación en la generación de empleo sostenidamente desde 1950.

El crecimiento económico no puede ser realmente inclusivo sin el liderazgo de la manufactura. Este sector es el que puede emplear contingentes importantes de trabajadores con moderada calificación y proporcionar empleos estables con mejores salarios. «Sin una base industrial importante —dice Rodrik—, las sociedades tienden a dividirse entre ricos y pobres, aquellos con acceso a empleos estables y bien pagados y aquellos cuyos empleos son menos seguros y tienen una vida más precaria. La manufactura es fundamental para la vitalidad de la democracia en una nación» (Rodrik, 2011: párr. 3).

En nuestro país, un prerrequisito para una rápida industrialización y, en particular, para resolver el problema del subempleo y la existencia de empleos precarios, es revolucionar la agricultura, lo que implica desarrollar mercados internos y al mismo tiempo mejorar la infraestructura de la agricultura a pequeña escala.

Los principios para una nueva política industrial

Desde el período 2001-2003 contamos con un esquema institucional de política monetaria y fiscal que nos ha permitido mantener una baja inflación, disminuir notoriamente el peso de la deuda pública a PBI, y acumular reservas internacionales tanto en el BCRP como en el MEF. Esto es fundamental para iniciar el cambio en el actual estilo de crecimiento, estimulando la diversificación productiva. Es la hora de la política industrial.

De acuerdo con Rodrik, la formulación y aplicación de la política industrial debe basarse en los siguientes tres principios:

«En primer lugar, la política industrial es un estado de ánimo más que una lista de políticas específicas. Es más importante crear un clima de colaboración entre el gobierno y el sector privado que proporcionar incentivos financieros» (2010a: párr. 11). Entonces, el objetivo debe ser obtener información sobre oportunidades de inversión y cuellos de botella, mediante la constitución de consejos de reflexión, foros de desarrollo de proveedores, consejos de asesoramiento de inversiones, mesas de discusión por rama industrial, o fondos de riesgo público-privados.

«En segundo lugar, la política industrial debe recurrir tanto a las zanahorias como a los palos» (2010a: párr. 12). La idea es promover la creación de nuevas industrias, pero los incentivos no pueden ser permanentes y deben basarse en resultados. Y,

«En tercer lugar, quienes aplican la política industrial deben tener presente que esta se orienta a servir a toda la sociedad, no a los burócratas que la administran ni a las empresas que reciben incentivos» (2010a: párr. 13). Una política industrial transparente, responsable y abierta a nuevos participantes, impide el abuso y el acaparamiento.

Adelantándose a los críticos de la política industrial, Dani Rodrik sostiene que: «Lo que determina el éxito de la política industrial no es la capacidad de los gobiernos para reconocer a los triunfadores, sino su capacidad para abandonar a los perdedores. La incertidumbre garantiza que incluso políticas supuestamente óptimas pueden conducir a errores. La cuestión es que los gobiernos reconozcan esos errores y retiren su apoyo antes de que resulten demasiado costosos.» (2010a, párr. 14).

Es la hora de la industrialización. Es la hora de «pasar del mito de las ventajas de la especialización productiva —del modelo primario exportador— a la estrategia de diversificación productiva, es decir, hacia políticas que propicien el desarrollo de la agricultura y de la industria manufacturera».

5. La industria en el discurso de Ollanta Humala[88]

El pasado 28 de julio el presidente Humala reconoció que el período de altos precios de los minerales que impulsó el crecimiento en los últimos años estaba llegando a su fin. Ello, no obstante, afirmó que nuestra economía estaba en capacidad de afrontar esta situación y que, por lo tanto, continuaría en su senda de crecimiento.

La industria durante el crecimiento primario exportador

Entre 2002 y 2004, el PBI creció a una tasa de 4.7 % promedio anual. Recién a partir de 2005 se registraron tasas crecientes. De 6.8 % en 2005 se pasó a 7.7 %

88 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 3 de agosto de 2013.

en 2006, a 8.9 % en 2007 y a 9.8 % en 2008. Luego de la crisis internacional de 2008-2009, las tasas de crecimiento del PBI disminuyen sostenidamente. La tasa de crecimiento de 2012 fue de 6.3 % y este año el Gobierno proyecta una tasa alrededor de 6 %.

Durante estos años de alto crecimiento, la industria manufacturera y la agricultura perdieron participación en la generación del PBI; mientras se expandieron los sectores no transables de construcción, comercio y otros servicios. El crecimiento de los últimos años fue así el resultado de la presencia de un auge minero, en el marco de una política macroeconómica estable (a su vez resultado de las reformas fiscal y monetaria efectuadas entre 2001 y 2003). Fue un crecimiento con «enfermedad holandesa» (significativa apreciación de la moneda) y con expansión de sectores productores de bienes no transables.

Este estilo de crecimiento es contrario al aumento sostenido de las exportaciones manufactureras. El presidente dijo: «Las cifras demuestran que estamos progresivamente diversificando nuestra economía. Las exportaciones no tradicionales representan un tercio del total de nuestras exportaciones». Pero, esto no es verdad. Las exportaciones no tradicionales representan solo el 24.2 %. En los años de alto crecimiento (2005-2008) fluctuaron entre el 22.2 % y el 24.6 %. Estos porcentajes son similares a los que se registraron en el primer quinquenio de la década de 1980. Además, con el actual estilo de crecimiento que promueve a los sectores no transables, el patrón de comercio está sesgado a las exportaciones de productos primarios.

No puede haber diversificación con un estilo de crecimiento que limita el desarrollo de la industria manufacturera y promueve la creciente penetración de importaciones en el mercado interno. Hoy las importaciones totales (que son predominantemente de bienes manufacturados) representan el 151.1 % de la producción de bienes manufacturados. En 2012 las importaciones totales fueron de US$ 36 967 millones y el PBI del sector manufacturo solo fue de US$ 24 395 millones.

Con el fin del auge minero y la consecuente reducción de las exportaciones, la continuación del crecimiento es y será acompañado por déficits en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Esta cuenta registró superávits en el período 2004-2007 y desde 2010 es crecientemente deficitaria. El déficit de 2.5 % del PBI en 2010 pasó a 3.6 % en 2012, y a 5.2 % en el primer trimestre de 2013. Asimismo, debido a que la economía ha perdido capacidad de abas-

tecer la demanda interna con productos manufacturados y agropecuarios, la continuación del crecimiento con aumentos en la demanda interna tenderá a ser inflacionaria.

El anuncio del plan de desarrollo industrial

El actual estilo de crecimiento, al afectar notablemente a la industria y basarse en el crecimiento de sectores no transables y en la exportación de bienes primarios, no fue acompañado con el desarrollo de la productividad y el cambio técnico. Cerca del 80 % del total de la PEA ocupada se encuentra en empresas de «uno a diez trabajadores» y estas empresas, como se sabe, se encuentran fundamentalmente en los sectores no transables y en la agricultura donde los empleos son de baja calificación.

El presidente dijo que «el cierre de las brechas de productividad que aún nos separan de las economías más exitosas es un gran desafío pendiente» y, a renglón seguido, anunció que su Gobierno está diseñando un «Plan Nacional de Desarrollo Industrial que tiene como objetivo la diversificación productiva y el fomento del valor agregado». Sin embargo, no anunció los lineamientos de política de este plan. Tampoco se refirió a las restricciones que el actual estilo de crecimiento impone a la política industrial orientada a «reasignar recursos hacia sectores manufactureros con capacidad para explotar economías de escala». Si lo hubiera hecho, habría anunciado el cambio en el actual estilo de crecimiento extractivista.

La política industrial, para ser eficaz, depende de condiciones «que permitan que la reasignación de recursos hacia estos sectores sea rentable». No es suficiente desarrollar el capital humano y la investigación aplicada. Hay que generar las condiciones para acrecentar la dotación del capital y su acumulación, mediante la expansión de los mercados internos y las oportunidades de financiamiento para todo tipo de empresas industriales en el mercado de capitales. Tampoco se mencionó nada respecto al papel que el tipo de cambio tendría en el plan de industrialización.

El presidente ha anunciado un plan en la lógica del actual estilo de crecimiento, no de su transformación. No se puede desarrollar industria con «incentivos tributarios y condiciones laborales especiales para las pequeñas y medianas empresas». No es la manera de reducir los costos unitarios de producción para ganar competitividad.

5. El neoliberalismo y el plan de industrialización[89]

Ollanta Humala ha dicho que su Gobierno está diseñando un «Plan Nacional de Desarrollo Industrial» con el objetivo de diversificar la producción y fomentar el «valor agregado». ¿Serán elementos de este plan la despetrolización de la matriz energética, utilizando el gas natural y las energías renovables? ¿El gas será prioritariamente para el Perú? ¿Se incluirá, como parte de ese plan, el gasoducto del sur y otros proyectos para masificar el consumo del gas en el norte y centro del país? ¿Se renegociará, entonces, definitivamente el contrato del lote 88? ¿Será parte de ese plan el desarrollo de la industria petroquímica y el fortalecimiento de Petroperú? Finalmente, ¿cuáles serán las tipos de políticas industriales orientadas a la diversificación productiva?

El neoliberalismo es contrario a la política industrial

Si la idea del plan industrial nació con el sello neoliberal del equipo económico liderado por Castilla, no hay duda que será solo un remedo, una parodia. Este ministro es el autor del retiro de la web de Petroperú de su documento «Objetivos anuales y quinquenales: 2013-2017», aprobado el pasado 31 de julio por una resolución ministerial de Energía y Minas. En este documento se planteaba la recuperación para Petroperú de los lotes ubicados en la zona noreste y en la selva peruana para su explotación directa o en asociación; asimismo, se proponía la modernización de la refinería de Talara y la ampliación de la red de grifos o estaciones de servicio de la empresa.

Para los neoliberales, la política industrial y las empresas públicas —no importa la actividad en que operen— generan distorsiones en el mercado. Las intervenciones de política solo pueden justificarse para superar las fallas de mercado. Por eso proponen la minimización del Estado y rechazan sus intervenciones en la economía. Les es difícil entender que estas intervenciones pueden contribuir al desarrollo y diversificación de los mercados, a la generación de estrategias de colaboración entre el sector privado y el gobierno para remover los obstáculos a la diversificación productiva.

A los neoliberales no les importa la diversificación porque es contraria al principio de las ventajas comparativas. La lógica de este principio es la lógica de

89 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 10 de agosto de 2013.

la especialización que resulta del libre comercio. Los neoliberales creen que las restricciones al comercio no permiten que nuestras economías se especialicen de acuerdo con sus ventajas comparativas; por eso promueven tratados de libre comercio. La clave para lograr el desarrollo es exponer la economía al mercado internacional. No han asimilado la experiencia histórica de los países que hoy participan en el comercio internacional con exportaciones manufactureras diversificadas. De acuerdo con Imbs y Wacziarg (2003), los países pobres se hicieron ricos y desarrollados cuando diversificaron su producción y empleo sectorial, es decir, cuando superaron la especialización. Muestran, asimismo, que la diversificación no fue ni puede ser un proceso natural.

El neoliberalismo promueve el rentismo extractivista

Las políticas neoliberales aplicadas en nuestro país han fomentado el rentismo extractivista. Las exportaciones siguen, como antes, concentradas en productos primarios. El actual estilo de crecimiento es, por lo tanto, contrario a la industria. Los altos precios de los minerales y el libre comercio orientaron los recursos hacia las exportaciones primarias y no hacia la industria.

Jeffrey G. Willamson, en su reciente libro *Trade and Poverty. When the Third World fell Behind* (2011), muestra que los períodos de *boom* de los términos del intercambio provocaron la desindustrialización y el atraso de los países de la periferia, junto a un comportamiento rentista. Se trata de la «enfermedad holandesa». La economía responde al *boom* de precios y al «descubrimiento de nuevos recursos naturales», atrayendo recursos hacia la producción y exportación de materias primas (*commodities*). El consecuente *boom* de los *commodities* acrecienta la oferta de moneda extranjera y aprecia la moneda doméstica, y abarata de este modo las importaciones de bienes manufacturados. Ambos procesos desindustrializan o impiden el desarrollo de las actividades manufactureras.

El crecimiento primario exportador en el contexto de la globalización, también genera un comportamiento rentista en los empresarios. No solo aumenta el comportamiento rentista de los que explotan los recursos naturales, sino también del resto de la clase empresarial que busca ganancias rápidas en los mercados internacionales con salarios bajos. La flexibilización del mercado laboral y el abaratamiento del costo del trabajo es la otra cara del comportamiento rentista. El neoliberalismo no promueve la cultura empresarial innovadora y

el aumento de la productividad, sino la fácil extracción de rentas, explotando recursos naturales o abaratando los costos salariales.

Hay un alineamiento absoluto de los empresarios con el neoliberalismo. Son, por ende, contrarios a la intervención del Estado y a las transformaciones estructurales. En lugar de convertirse en promotores activos de la industrialización, en el actual contexto internacional de crisis, reclaman al gobierno generar confianza en los inversionistas para sostener el crecimiento. Esta clase empresarial se encargará de impedir que el anunciado plan industrial se salga de la lógica del neoliberalismo extractivista.

7. Crecimiento económico y demanda interna[90]

La desaceleración del crecimiento de nuestra economía se debe al relativo estancamiento de las economías de Estados Unidos y Europa, a la reducción del crecimiento en China y al inicio de un lento proceso de disminución de los precios de los minerales que exportamos. Esto quiere decir que la demanda externa y los términos de intercambio han perdido fuerza como motores del crecimiento del PBI y de las exportaciones tradicionales y no tradicionales. Las autoridades del Gobierno han reaccionado frente a esta situación y han propuesto sostener el crecimiento mediante el impulso de la demanda interna, eliminando los «obstáculos administrativos» a las inversiones.

Los riegos del crecimiento de la demanda interna

Optar por la demanda interna como motor del crecimiento, en el actual estado de la economía, tiene riesgos. Puede exacerbar el actual desequilibrio externo y las presiones inflacionarias en curso. La reducción sostenida de la tasa de crecimiento del PBI, desde 8.8 % en 2010 hasta el 5.1 % en el primer semestre de este año, ha ocurrido junto a un creciente déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. De un déficit de -1.9 % del PBI en 2011, se pasó a -3.6 % en 2012 y a -5.5 % en el primer semestre de este año. Cayeron las exportaciones tradicionales y no tradicionales, mientras aumentaron las importaciones.

90 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 7 de septiembre de 2013.

La pérdida de capacidad del motor externo para sostener el crecimiento, se produce en una economía cuya estructura productiva está fuertemente penetrada por importaciones y es ahora menos industrial y agropecuaria. Mientras las importaciones de bienes representan el 21.8 % de la demanda interna, la producción manufacturera solo llega al 14.3 %. El porcentaje de las importaciones respecto a la producción manufacturera y agropecuaria es otra forma de ponderar la escasa oferta de bienes frente al incremento de la demanda interna. El total de importaciones representa el 151.5 % de la producción manufacturera y el 107 % de la producción agropecuaria y manufacturera. De aquí se concluye que los incrementos en la demanda aumentan las importaciones, con lo cual se agudiza el desequilibrio externo.

La manufactura y la agricultura han reducido su participación en la generación del PBI. Las actividades productoras de no transables (comercio, servicios y construcción) son las que actualmente lideran el crecimiento. La sistemática caída del tipo de cambio real desde agosto de 2006 es parte responsable de este hacho. El tipo de cambio real bilateral se redujo en 20.9 % y el multilateral en 12 %, lo que afecta notablemente la competitividad de las exportaciones no tradicionales. El estancamiento de la demanda externa provocó finalmente su caída. Las exportaciones de textiles y químicos se redujeron en 14.3 % y 11.8 %, respectivamente, en el primer semestre de este año.

De otro lado, el actual crecimiento de la demanda interna está generando no solo aumento de importaciones, sino también presiones inflacionarias, debido a la reducida capacidad de respuesta de la oferta agropecuaria y manufacturera. La inflación anualizada del mes de agosto fue de 3.8 % y la de alimentos fue una de las más altas: 4.23 %. Ambas, junto la inflación subyacente, están por encima del límite superior del rango meta que es de 3 %. Esta inflación ha reducido el valor real de la remuneración mínima vital en 3.2 % de junio de 2012 a julio de 2013.

El aumento de la demanda interna debe ser selectivo

Para sostener el crecimiento con la demanda interna, su aumento debe ser selectivo y orientado a la diversificación productiva. Con este fin deben identificarse medidas que aumenten simultáneamente la demanda y la oferta productiva, cuidando de no generar más presiones inflacionarias ni incrementos sustanciales en el déficit externo. A continuación sugerimos algunas medidas

que se inscriben en el marco de la nueva política industrial y de diversificación productiva que desarrollamos en artículos anteriores. Estas son:

1) Inversión en infraestructura vial y de riego en regionales del interior del país con potencial productivo agropecuario. Estructurar, junto con el sector privado regional o macrorregional, carteras de proyectos de rápida ejecución.
2) Reformar y tecnificar el AgroBanco para hacerlo garante de los créditos que los productores agrícolas demandan al sistema financiero. Las garantías deben financiarse con emisiones de deuda en soles en el mercado local.
3) Garantizar las emisiones de deuda en soles en el mercado local de las empresas manufactureras medianas y pequeñas con buenos historiales crediticios.
4) Dejar subir el tipo de cambio hasta acercarlo a su valor real promedio de la primera mitad de 2006. En una economía abierta, este es uno de los instrumentos más importantes para diversificar el aparato productivo.
5) Iniciar el cambio de la matriz energética con el gasoducto del sur.
6) Implementar la industria petroquímica y la modernización de la refinería de Talara.
7) Construir ciudades saludables en las regiones del sur, convocando la participación de las facultades universitarias de ingeniería y arquitectura, y a la inversión privada.
8) Constituir el Consejo de Desarrollo Industrial público-privado.
9) Elevar el salario mínimo.

Un Estado promotor del desarrollo social y productivo, que fomente la participación activa del sector privado, presupone la realización de una reforma fiscal y tributaria que cambie la orientación del gasto y la actual estructura de la recaudación.

8. ¿La hora del cambio del modelo económico neoliberal?[91]

Hay neoliberales que no entienden que desde las instituciones políticas se definen las reglas de juego de las instituciones económicas; ni que las instituciones

91 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 14 de diciembre de 2013.

políticas extractivistas determinan las reglas de juego económicas formales o informales, es decir, de las instituciones económicas extractivistas. Por eso no entienden que estas últimas son funcionales al actual modelo neoliberal primario exportador. ¿Acaso las instituciones económicas extractivistas del actual modelo primario exportador han creado incentivos para el progreso y para la redistribución de los ingresos y del poder económico? ¿Acaso estas instituciones fomentan la innovación y el aumento de la productividad?

Las instituciones inclusivas y la industrialización

Las instituciones económicas que fomentan la innovación y el aumento generalizado de la productividad son instituciones que, desarrollando y ampliando el mercado interno, fomentan la diversificación productiva y, por lo tanto, el desarrollo industrial. La existencia de este tipo de instituciones presupone cambiar el actual modelo económico primario exportador. Pero el cambio de este modelo es un tema de decisión política, que solo se puede resolver en la esfera de la política.

Las instituciones políticas actuales son extractivistas. Estas han facilitado la concentración del poder económico y han pervertido la democracia representativa. Por eso decimos que desde la década de 1990 la corrupción se ha convertido en una forma de gobierno. No es que la corrupción sea un fenómeno reciente, sino que por primera vez muchas decisiones de política pública incorporan actos de corrupción explícitos. ¿Recuerdan los vladivideos y el «óbolo minero»? ¿Recuerdan algunas asociaciones público-privadas que distribuyen el riesgo asimétricamente perjudicando al erario nacional, o la llamada «inversión» mediante la obtención de rentas con un incremento de las tarifas eléctricas que pagamos todos los consumidores? Estas reglas de juego extractivistas —parafraseando a Acemoglu y Robinson— están estructuradas por la élite política «para extraer recursos del resto de la sociedad» (2012: 81).

Las instituciones políticas extractivistas tienen que ser sustituidas por instituciones políticas inclusivas. No obstante, nuevamente, esto se define en el terreno de la política. Pero es importante mencionar que las instituciones políticas inclusivas son las que promoverán el cambio de las instituciones económicas extractivistas y, por lo tanto, son las que promoverán el desarrollo industrial.

¿La hora de la industrialización?

El presidente Ollanta Humala llegó al poder con el voto de una población que reclamaba el cambio del modelo neoliberal y el fin del extractivismo rentista, pero actualmente gobierna con el poder económico neoliberal. Ahora, acaba de anunciar como ejes de la diversificación y desarrollo industrial bajo responsabilidad del Estado:

a) Implementar un observatorio de obstáculos a la inversión privada en actividades industriales para facilitar su expansión;
b) Desarrollar un programa de reconversión laboral para acceder a empleos de calidad en la industria y para que las empresas sean más productivas;
c) Atraer la inversión extranjera; y,
d) Incluir a las regiones menos favorecidas en el proceso de industrialización, dotándolas de infraestructura u otros factores productivos necesarios para realizar actividades industriales.

El actual escenario de estancamiento económico mundial revela que ha llegado de nuevo la hora de priorizar el desarrollo de los mercados internos y, por lo tanto, la hora de la industrialización y la diversificación productiva en países como el nuestro. Pero, desafortunadamente los ejes de la industrialización, anunciados por el presidente Humala, no constituyen una solución a la continuidad del modelo neoliberal. Lo que se haga puede derivar en un proceso espurio y extractivista como lo fue la industrialización por sustitución de importaciones.

La Constitución Política de 1993 puso en desventaja a la inversión privada nacional frente a la extranjera. Para seguir «atrayendo» inversión extranjera directa, hay que modificar esta regla de juego y luego imponerle la condición de industrializar los minerales y otros recursos primarios en aquellas actividades donde ya operan o pretenden operar. Diversificar no significa renunciar a seguir explotando minerales, pero hay que hacerlo en otras condiciones (articulándolo con otros sectores y procesándolos) y con políticas adecuadas.

Por otro lado, no aparece como eje del anunciado plan industrial, el mantenimiento de un tipo de cambio real competitivo. El tipo de cambio real actual, bilateral y multilateral, es desfavorable a la manufactura y a otras actividades transables no primarias. Tampoco está como eje de la industrialización el cambio de la matriz energética orientada a la construcción de la soberanía

energética del país, ni hay políticas explícitas para desarrollar la industria aprovechando el gas del sur.

Finalmente —aunque hay otros temas igualmente importantes que no podemos mencionarlos por falta de espacio—, con el diseño regional actual es imposible un desarrollo infraestructural ordenado para facilitar el desarrollo agrícola, agroindustrial e industrial. El desarrollo de la infraestructura del país debe estar atado a una política de reordenamiento territorial, con una nueva demarcación regional.

A inicios de los años 1930, Keynes decía: «Como la mayoría de los ingleses, he sido educado en el respeto del libre cambio». Pero «mis esperanzas, mis preocupaciones y mis temores han cambiado» (1933: 755). Luego aconsejaba: «Produzcamos en nuestro país cada vez que sea razonable y convenientemente posible, y sobre todo, dejad que las finanzas sean antes que nada nacionales» (1933: 758).

9. ¿Es posible en Perú una economía productiva sin diversificación?[92]

En la conferencia de Paul Krugman[93], el moderador le pregunta: ¿Es importante destrabar las inversiones para estimular el crecimiento? El nobel le responde: «Por supuesto que es importante». Es el tipo de preguntas con respuesta incorporada. Pero también le preguntaron, no obstante, los datos que él mostró sobre la vergonzosa calidad de la educación en el Perú, si es vital industrializarse. Ante esto respondió: «No, lo que realmente importa es que la economía sea más productiva». Cuando le escuché pensé en Finlandia, un país con una economía de servicios y empleo de alta productividad. Mencionó que México ha tenido un crecimiento moderado en los últimos veinticinco años a pesar de haber diversificado la estructura de sus exportaciones; mientras que el desempeño de Chile fue mejor sin necesidad de diversificar o industrializar sus exportaciones. Chile sigue siendo un país exportador de *commodities* como Perú, señaló.

92 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 22 de marzo de 2014.

93 Paul Krugman dictó la conferencia titulada: *New directions in competitiveness* en el marco del Seminario Internacional "Nuevos Paradigmas en competitividad" organizado por la universidad de ESAN en su quincuagésimo aniversario, el 19 de marzo de 2014.

Los casos de México, Chile y Perú

Krugman no mencionó que la diversificación de las exportaciones de México está asociada al crecimiento de las industrias maquiladoras con escasos encadenamientos internos. Tampoco dijo que el tratado de libre comercio que firmó con los Estados Unidos provocó un deterioro de su agricultura con pérdidas de activos y empleos notables (véanse trabajos de Jaime Ros). La respuesta de Krugman sobre Chile también fue muy general. No dijo, por ejemplo, que los minerales y las manufacturas representan el 22.6 % y el 50 %, respectivamente, del total de sus exportaciones. Chile ha desarrollado actividades agroindustriales importantes sobre todo en el sector de alimentos. Solo las exportaciones de su industria forestal representa el 7.2 % del total. También ha desarrollado manufacturas basadas en bienes primarios cuyas exportaciones representan el 25.7 % del total.

Perú mantiene de modo casi permanente una estructura de sus exportaciones especializada en bienes primarios. Los productos mineros representan el 55.1 % del total de sus exportaciones; y, si le agregamos el petróleo, el gas natural y los productos pesqueros y agrícolas, el porcentaje de los bienes primarios asciende a 73.4 %. De otro lado, los productos no tradicionales donde se encuentran las manufacturas representan solo el 26.1 %. Por ejemplo, las exportaciones de textiles y de productos agropecuarios con cierto grado de procesamiento representan el 4.6 % y el 8.1 % del total, respectivamente. El Perú, entonces, es altamente vulnerable a las fluctuaciones de precios de los minerales. Krugman no lo negaría, no podría negarlo, si manejara estos datos.

La composición del crecimiento

Hay otros hechos que Krugman no tomó en cuenta, porque, como indicó repetidamente, no conoce la economía peruana. El crecimiento del PBI durante el período 2000-2013 fue de 5.8 %. El 77.8 % de este crecimiento fue explicado por los sectores no transables de comercio, construcción, electricidad y agua, y otros Servicios. En estas actividades se ubica el 63.5 % de la PEA ocupada que en su gran mayoría son de baja calificación y, por lo tanto, de baja productividad. Si se le agrega el empleo ubicado en el sector agricultura, que también es de baja calificación, este porcentaje se eleva a 87.7 %. De otro lado, en estos

cinco sectores se ubica el grueso de las empresas de «uno a diez trabajadores», donde el ingreso promedio fue, según reciente información del INEI, de solo de S/ 824.3 en 2012.

Esto quiere decir entonces que la economía peruana es primario exportadora y productora de servicios de bajísima productividad y con casi el 50 % de su PEA ocupada en situación de subempleo. ¿Cómo cambiar esta situación? Es verdad que se requiere una revolución educativa, pero esto no se hace con el 2.9 % del PBI que anualmente se presupuesta para el sector educación. Si a Krugman se le hubiera dado estas cifras, otra habría sido su respuesta. Pero afirmó que hace falta no solo educación y formación de capital, sino también recaudación tributaria más efectiva. Habría que haberle dicho que la participación de la tributación minera en el total de la recaudación, disminuyó con la ley del gravamen minero aprobado por este Gobierno en cerca del 50 %.

Pero hay otros datos que hay que tomar en cuenta para evaluar el nivel de vulnerabilidad externa. El Perú ha pasado a importar más de lo que produce en agricultura y manufactura juntas. Las importaciones de bienes representan el 152 % de la producción manufactura. Nunca antes el Perú había tenido semejante penetración de las importaciones en su mercado interno, con un vector de exportaciones especializado en bienes primarios y, por lo tanto, altamente dependiente de las fluctuaciones de sus precios y de la demanda mundial. Desde la crisis internacional de 2008-2009, la balanza de pagos ha dejado de ser superavitaria: en 2013 la cuenta corriente registró un déficit de 5 % del PBI.

Durante el período 2000-2013, el crecimiento de la propensión a importar (importaciones entre demanda interna) provocó una pérdida de mercado equivalente a un punto porcentual del crecimiento; mientras el coeficiente de exportación (exportaciones entre el PBI) no registró una tendencia creciente: de 17 % en 2000 subió hasta 20.5 % en 2006 y luego disminuyó hasta alcanzar 17.3 % en 2013. Es claro, entonces, que no hay otra ruta que la diversificación para reducir la vulnerabilidad externa y cambiar el estilo de crecimiento basado en exportaciones primarias y en la producción de no transables de baja productividad.

10. Diversificar para endogenizar el crecimiento económico[94]

En nuestro artículo del 17/05/2014[95] resumimos las estrategias de transformación productiva que hacen énfasis en factores de oferta y descuidan la fuente de demanda e ingresos. La estrategia sustitutiva de importaciones de la CEPAL de las décadas de 1950 y 1960, dejó en manos del Estado el factor desencadenante de la demanda. El agotamiento del proceso sustitutivo ocasionó una crisis fiscal y de balanza de pagos, debido a la pérdida de competitividad de la producción nacional. La estrategia exportadora de los «tigres asiáticos» de la década de 1980 también fue sustitutiva de importaciones, pero ubicó la fuente de demanda en el mercado de los Estados Unidos. El *boom* exportador terminó con la pérdida de dinamismo de esta economía. Las dos estrategias, que fueron experiencia histórica, le asignaron un papel predominante al Estado no solo en el campo de las políticas públicas de incentivos, sino también en la propia actividad empresarial.

En la ruta neoliberal: renuncia al crecimiento endógeno

La estrategia de Michael Porter para cambiar el carácter primario exportador de la economía peruana plantea diversificar su aparato productivo y la composición de sus exportaciones mediante el desarrollo de cadenas productivas y *clusters*. Aunque se trata solo de una propuesta, hay que mencionar que, a tono con las políticas de desregulación y liberalización del comercio, su fuente de demanda se ubica en los mercados internacionales. Y, al igual que la estrategia de los «tigres asiáticos» y la estrategia exportadora del Consenso de Washington, hace énfasis en el abaratamiento del costo de trabajo y la desregulación de los mercados para «ganar competitividad». Todas las políticas se centran en factores de oferta.

Hacer dependiente la estrategia del mercado internacional es apostar por un crecimiento exógeno, subordinado y vulnerable a sus fluctuaciones. El motor del crecimiento sigue estando en el mercado externo. Los argumentos y medidas que apoyan esta estrategia de diversificación son *supply side*; por ende, al

94 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 24 de mayo de 2014.
95 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 14 de mayo de 2014, titulado «Recordando estrategias de transformación productiva». Véase también la sección 4.2 del Capítulo IV de este libro.

seguir la lógica neoliberal, no apuntan a cambiar el actual modelo económico. Los que defienden este tipo de estrategia proponen:

a) Corregir fallas de mercado (tecnológicas, de información y de coordinación) para pasar de un vector de exportaciones especializado en productos primarios a otro vector diversificado;
b) Aumentar la inversión asegurando su rentabilidad desregulando y reduciendo costos, entre los que se encuentra el costo del trabajo (de despido, de seguridad y salud); y,
c) Corregir fallas de Estado simplificando trámites, en particular, reduciendo el tiempo de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) en actividades extractivas, industriales y de comercio.

Superar el déficit de oferta y diversificarla requiere, sin duda, atender las fallas de mercado allí donde estas existen, pero no son suficientes para cambiar el estilo de crecimiento. De otro lado, la desregulación y la reducción de los denominados costos laborales es un mecanismo espurio para aumentar la rentabilidad, la productividad y la competitividad de las actividades económicas. La productividad aumenta cuando aumenta la acumulación de capital y se expande la producción, impulsadas por mercados internos dinámicos. Cuando estos mercados no existen o están poco desarrollados, la inversión privada sesga su orientación y genera heterogeneidades tecnológicas entre sectores, así como desconexiones de la economía con la geografía y la demografía. En estas condiciones no aumenta sostenidamente la acumulación de capital por unidad de trabajo, lo que da lugar a la creación de actividades de autoempleo y a la expansión de empresas de baja productividad.

La endogenización del crecimiento económico

Para desencadenar endógenamente la inversión y aumentar la acumulación de capital, hay que destrabar sus restricciones (de mercado, de financiamiento, etc.) y de forma simultánea endogenizar la generación de demanda e ingresos. Esto es, desarrollar mercados internos para endogenizar el crecimiento sin sacrificar las exportaciones. Por el contrario, estas deben aumentarse y diversificarse. No hay otra manera de cambiar el actual estilo de crecimiento y transitar hacia un nuevo patrón de especialización comercial. Entre los elementos que conforman esta estrategia podemos listar los siguientes:

1) Promover inversiones en la manufactura, la agroindustria y la agricultura, para cambiar la estructura productiva y las disparidades regionales mediante: la reducción de costos de los insumos de uso generalizado (cambio de la matriz energética y construcción del gasoducto del sur); reducción focalizada del déficit de infraestructura por parte del Estado; reducción del poder de mercado en la provisión de servicios públicos (electricidad, telefonía, transporte aéreo, etc.); y, políticas sectoriales específicas.
2) Facilitar el financiamiento en soles en el mercado de capitales a pequeñas y medianas empresas.
3) Desarrollar programas de capacitación y calificación laboral con participación directa del sector privado.
4) Apoyo directo del Estado a actividades productivas que generen externalidades positivas en otras actividades.
5) Reforma tributaria para mejorar los ingresos del Estado.
6) Política de tipo de cambio real estable y competitivo.
7) Políticas macroeconómicas contra-cíclicas y regla de oro para las inversiones públicas (endeudamiento solo para inversiones públicas).
8) Política de redistribución de ingresos utilizando como instrumento el salario mínimo.

A esta estrategia hay que agregarle las reformas institucionales para asegurar el abandono del actual extractivismo político y económico.

11. La importancia del desarrollo industrial[96]

«La Mirada hacia el Futuro» del ministro Segura es optimista.[97] Reconoce que los factores externos contribuyeron de manera determinante en el enfriamiento de la economía, pero a renglón seguido afirma que lo peor de la desaceleración ya pasó. ¿Cómo llega a esta conclusión? Los datos del contexto externo no muestran signos de recuperación sostenida. Por ejemplo, los precios del oro y del cobre, principales productos de exportación, siguen con una tendencia a la baja. El precio de la onza de oro está disminuyendo después de haber alcanzado el pico de

96 Publicado en *Diario Uno*, el sábado 27 de septiembre de 2014.
97 Véase su artículo «La mirada hacia el futuro», publicado el domingo 21 de septiembre de 2014.

US$ 1 881.6 en agosto de 2011 y esta reducción se acelera en lugar de revertirse después de octubre de 2012 cuando su precio alcanzó la cifra de US$ 1 781.8. Su precio actual es de US$ 1 209.7. De otro lado, el precio de la libra de cobre también registra una tendencia a la baja: de un pico de US$ 4.57 en enero de 2011 se ha reducido a US$ 3.06 en la última semana de este mes.

Si por el lado del sector externo no hay signos de mejora, decir que habrá una recuperación del crecimiento en los próximos meses, en la lógica del ministro, es creer que esto ocurrirá por obra de las «reformas e iniciativas ya en marcha». El ministro cree que las medidas puestas en curso por Castilla (las desregulaciones ambientales, el abaratamiento de los costos, en especial, del trabajo, la eliminación de la «tramitología» pública) y otras «medidas adicionales en los ámbitos tributario y laboral» serán las nuevas fuentes de crecimiento económico.

El olvido del desarrollo industrial

En línea con el segundo eje del Plan Nacional de Diversificación Productiva (PNDP) , afirma el ministro, elaborarán normas para que las propias entidades públicas diseñen, propongan y remitan «iniciativas de simplificación de sus procesos, en un breve plazo».[98] Al igual que este plan, el ministro Segura no alude en absoluto a la necesidad de apuntalar el desarrollo industrial como la fuente alternativa de generación de crecimiento y modernización del país. Al igual que el anterior ministro, no se atreve a cambiar el actual estilo de crecimiento y acumulación de capital.

El desarrollo industrial es el camino al desarrollo. Es la ruta para elevar el nivel de vida de la población. La experiencia histórica lo muestra: Inglaterra, en el siglo XIX; Alemania, Estados Unidos y Japón, en el siglo XX; y, más recientemente Corea, Taiwán y China. Subordinar la industria manufacturera al modelo primario exportador es dañar su capacidad de multiplicar los empleos e ingresos. Esto es lo que pasó en las últimas dos décadas. La pérdida de liderazgo de la manufactura afectó el crecimiento de su productividad y debilitó la capacidad de absorción de empleo en sus actividades de alta productividad. El resultado fue que los sectores terciarios de baja productividad continuaron manteniendo una alta participación en el empleo de baja calificación e ingresos.

98 Los tres ejes de este plan, son: a) inserción de empresas nacionales en cadenas de valor internacional; b) eliminar los sobrecostos y regulaciones inadecuadas; y, c) medidas administrativas para incrementar la productividad.

El crecimiento de la productividad en el período neoliberal

Hay dos factores que explican el crecimiento de la productividad total del trabajo: el efecto crecimiento de la productividad en los mismos sectores y el efecto reasignación del empleo entre sectores. Cuando la manufactura lidera el crecimiento, de acuerdo con la literatura especializada, la reasignación del empleo ocurre de los sectores de baja productividad hacia sectores con niveles más altos de productividad.

Para evidenciar los efectos de las políticas neoliberales, compararemos el crecimiento de la productividad total del trabajo en los períodos 1950-1975 y 1993-2010. El primero incorpora cerca de dos décadas de un estilo de crecimiento liderado por la industria manufacturera; y, el segundo corresponde al estilo de crecimiento exportador neoliberal, liderado por los sectores primario (minero) y terciario (comercio y servicios).

La industria manufacturera explica un poco más de la quinta parte (21.8 %) del crecimiento de la productividad total del trabajo durante el período 1950-1975. El 75.5 % del aumento de esta productividad corresponde al efecto crecimiento. La diferencia, el 24.5 %, se debe al efecto reasignación. El 25.5 % de este último efecto es explicado por la manufactura.

¿Qué ocurre en el período 1993-2010? Se desacelera el crecimiento de la productividad total del trabajo. Mientras en el primer período 1950-1975 crecía a una tasa promedio anual de 3.0 %; en el segundo período lo hace solo a la tasa promedio anual de 1.8 %. La manufactura explica solo el 13.6 % de este crecimiento. De otro lado, el 87.9 % del aumento de la productividad se debe al efecto crecimiento; mientras que solo el 12.1 % se debe al efecto reasignación. Este último efecto es negativo en la manufactura. Los sectores terciarios comercio y servicios son los que más contribuyeron con la reducción del crecimiento de la productividad total (60.5 %). También son los que concentran el efecto reasignación (90.9 %). Estos sectores y la construcción aumentaron su participación en el empleo total. La manufactura, por su parte, perdió importancia. Su contribución total al crecimiento de la productividad fue similar a la del sector construcción, pero registró un efecto reasignación negativo.[99]

Hoy, como en la década de 1940, industrializarse es una «necesidad vital».

99 Véase Félix Jiménez (2012).

12. La hora del desarrollo industrial manufacturero[100]

La economía peruana ya no contará, por mucho tiempo más, con un contexto externo favorable (tasas de interés bajas, crecientes influjos de capital, altos precios de los minerales, y demanda externa en aumento), que fue el motor de su alto crecimiento en la última década; pero también la fuente de su vulnerabilidad ante *shocks* externos adversos. En consecuencia, ha llegado la hora de cambiar el actual estilo de crecimiento neoliberal.

Baldwin sobre el plan de diversificación productiva

Este cambio no será posible con el plan de diversificación productiva del actual Gobierno. Esto es lo que le dio a entender Richard Baldwin a su principal promotor, el ministro Ghezzi. El profesor Baldwin —del Graduate Institute de Ginebra y que estuvo en Lima la semana pasada invitado por la PUCP—, le dijo a Ghezzi que no es posible lograr la diversificación productiva insertando las unidades productivas peruanas en las cadenas de valor de la economía global.

Los argumentos de Baldwin fueron elocuentes. No hay capacidad tecnológica y no se puede competir con aquellas economías que se encuentran más cerca de las economías de Estados Unidos, Alemania o Japón, que son las que tienen el liderazgo en la tecnología. Sabemos, además, que las estrategias y el dinamismo de las cadenas globales de valor son definidos por las grandes empresas transnacionales. Perú, por lo tanto, no podría actuar activamente en las cadenas. Si la participación en las cadenas globales fuera posible, tampoco permitiría superar la vulnerabilidad externa de la economía, exacerbada por las políticas neoliberales de las últimas décadas.

Ghezzi cree que el Estado debe intervenir en la economía solo donde hay «fallas de mercado». No sabe que en la sierra y en la selva del Perú, no hay mercados, y los pocos que existen son reducidos y poco dinámicos. Es posible que tampoco lo supiera Richard Baldwin, pero saberlo no era necesario para sostener una concepción de la intervención del Estado distinta. Según explicó: «Estoy convencido de que cuando se trata del desarrollo de un país, es importante que el Gobierno se involucre en el proceso de industrialización.

100 Publicado en *Diario Uno*, el sábado 25 de octubre de 2014.

Diversificar y generar industrias fuertes debe manejarse igual que desarrollar una nueva área urbana, necesitas a alguien que decida por dónde irán las carreteras, la tuberías y los cables de electricidad».

No sabemos si Ghezzi y Baldwin conversaron sobre los otros dos ejes del plan de «Diversificación Productiva». Sin embargo, queda claro que si Perú no puede participar activamente en las cadenas globales de valor, tampoco tiene sentido su segundo eje: las desregulaciones (Ghezzi las denomina «perfeccionar las regulaciones») en las áreas laboral, de salud y medioambiental. El plan de Ghezzi propone ganar competitividad de manera espuria, abaratando costos mediante desregulaciones. El tercer eje del plan es más vacuo. Se desea incrementar la productividad sin desarrollar la industria ni la agricultura. La productividad no es concebida como resultado macroeconómico endógeno.

¿Diversificación a través de los servicios?

Por otro lado, Baldwin propuso como una opción para el Perú, el desarrollo del sector servicios. Dijo que se podría empezar creando un *cluster* de servicios en torno a la minería, porque la demanda por estos servicios (ingeniería, logística, finanzas, etc.) ya existe. Mencionó la experiencia de Nueva Zelanda, Noruega y Australia, donde el motor del crecimiento es el mercado interno impulsado por los servicios. Asimismo, propuso desarrollar la agricultura con alto valor agregado.

¿Es viable una estrategia de desarrollo a partir de los servicios? En los sectores servicios y comercio se encuentra el mayor porcentaje de la PEA ocupada de baja calificación y de baja productividad. Además, la agricultura, básicamente tradicional, es la actividad productiva predominante en las regiones de la sierra y de la selva peruana; y, es un sector que explica un poco más del 30 % del empleo, también de baja calificación y productividad. No creo, por lo tanto, que las actividades de servicios sean las impulsoras de la diversificación productiva y los motores de un nuevo estilo de crecimiento. Los servicios con alta productividad (las finanzas, los seguros, los servicios comerciales, la información y las comunicaciones) demandan trabajadores altamente calificados y no tienen capacidad para absorber a los trabajadores no especializados, de baja calificación e informales, que son los que abundan en los sectores terciarios. Las actividades de comercio y otros servicios son los principales «empleadores» de este tipo de trabajadores.

La manufactura, en cambio, tiene mayor capacidad de absorción de empleo. Por los encadenamientos que genera, multiplica los empleos y los ingresos,

y eleva la productividad del conjunto de la economía. La manufactura es un auténtico motor del crecimiento del producto y de la productividad del trabajo. Como sostiene Kaldor, cuando crece el producto, crece la productividad del trabajo «como resultado de la presencia de rendimientos crecientes a escala en las manufacturas». En consecuencia, el desarrollo industrial manufacturero es, por esta misma razón, el que permite endogenizar el crecimiento económico.

«Con la manufactura —como dice Rodrik (2014)— los países en desarrollo pequeños podrían prosperar a partir de algunos éxitos en la exportación y diversificarse secuencialmente en el tiempo: ahora camisetas, después montaje de televisores y hornos de microondas y así sucesivamente, ascendiendo por la cadena de los conocimientos técnicos y del valor» (2014a, párr. 15). En cambio, en los servicios el éxito continuo requiere aumentos simultáneos y complementarios de la productividad en el resto de la economía. De modo que sigo siendo escéptico sobre la posibilidad de que un modelo impulsado por los servicios brinde un crecimiento rápido y buenos puestos de trabajo como sí lo puede hacer la manufactura» (2014a: párr. 17).

13. Cambiar de modelo económico neoliberal o estancarse[101]

Según el INEI, la tasa de crecimiento del PBI en 2014 fue de solo 2.35 %, menos de la mitad de la tasa de crecimiento que se registró en 2013. Se podrá decir que la política fiscal no contribuyó a detener la desaceleración porque se generó superávit fiscal entre 2011 y 2012, pero no es su causa principal. En 2013 el superávit fue menor a 1 % y es probable que en 2014 se registre un déficit. Tampoco se le puede achacar como causa de la desaceleración a la política monetaria. Es verdad que el BCRP inició la disminución de su tasa de referencia recién a fines de 2013; pero el hecho es que los créditos en moneda nacional siguen creciendo a tasas cercanas al 20 %.

No se puede negar que las demoras en la aplicación de políticas contracíclicas y su propia orientación han tenido su cuota en la desaceleración del crecimiento; pero su causa más importante se encuentra en el estancamiento de la economía internacional y en la incertidumbre que acompaña a su recuperación en los próximos dos o tres años. Por lo tanto, ya terminó el ciclo largo

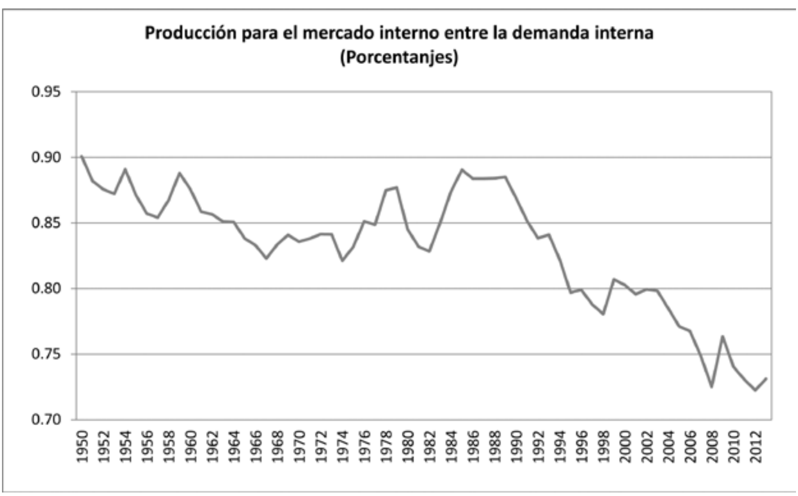
101 Publicado en *Diario Uno*, el sábado 21 de febrero de 2015.

de altos precios de las materias primas que exportamos. En la década de 1990, este ciclo de altos precios duró apenas cinco años; pero el que acaba de terminar tuvo una duración de cerca de diez años. El actual Gobierno desaprovechó esta tremenda oportunidad con la traición a su propuesta de transformar el estilo de crecimiento neoliberal.

El descuido de la oferta para el mercado interno

La economía creció entre 2002 y 2014 a una tasa promedio anual de 5.9 %; pero en lugar de resolverse los problemas estructurales de la economía, se exacerbaron: una alta tasa de informalidad (73.7 %); subdesarrollo del agro que emplea a cerca de la tercera parte del total de trabajadores, pero que participó en la generación del PBI con solo 5.34 % en 2014; un aumento de la participación de los sectores terciarios de baja productividad, como los sectores de comercio y servicios que explican el 60.2 % del PBI; deterioro de la manufactura con la reducción de su participación en la generación del PBI a 15 %; un vector de exportaciones altamente especializado en productos primarios con un porcentaje (75 %) similar al de las décadas de los años cincuenta y sesenta; y, una espectacular penetración de importaciones de bienes que representa más del 150 % de la producción de la manufactura.

GRÁFICO 14



Fuente: BCRP e INEI. Elaboración propia.

A pesar de los dieciséis años de alto crecimiento (1993-1997, 6.8 %; 2002-2008, 6.6 %; y, 2010-2013, 6.7 %), en los veinticuatro años de neoliberalismo, se redujo sistemáticamente la participación de la oferta o producción orientada al mercado interno en la demanda interna (véase Gráfico 14). En el período 1950-1989, esta participación se mantuvo, con fluctuaciones, en un promedio de 86 %. En 1990 alcanzó el 87 %, pero después cayó sistemáticamente hasta 73 % en 2013. Nunca antes se había registrado un porcentaje similar. En el período anterior al neoliberal, los porcentajes más bajos fueron de 82.3 % en 1967 y de 82.1 % en 1974. Además, hay que considerar que dentro de la oferta productiva orientada al mercado interno se reduce la participación de los sectores manufactura y agropecuario; mientras aumenta la participación de los sectores comercio y servicios. Es claro, entonces, que las políticas orientadas a la expansión de la demanda interna, sin cambios simultáneos en la oferta productiva para el mercado interno, darán lugar al aumento del déficit en la cuenta de la balanza de pagos y también a presiones inflacionarias.

La propuesta de diversificación productiva neoliberal

El plan de diversificación productiva oficial no tiene sentido en el actual escenario de estancamiento de la economía internacional. No toma en cuenta el efecto de las reformas y políticas neoliberales en la estructura productiva del país. Es una propuesta de cambio para que nada cambie como en la novela *El Gatopardo* (1958) de Giuseppe Tomasi di Lampedusa. Veamos por qué. Este plan tiene tres ejes. El primero es poner la economía en cadenas de valor internacional, apostando nuevamente por el papel de los mercados externos en pleno estancamiento de la economía internacional y descuidando el desarrollo de mercados internos. Y, precisamente porque apuesta por los mercados externos, su segundo eje hace énfasis en la necesidad de bajar los costos laborales, flexibilizar el mercado de trabajo, flexibilizar permisos y trámites. Esta es la razón, por ejemplo, de por qué los neoliberales del Gobierno se oponen al incremento del salario mínimo.

Finalmente, su tercer eje se resume en un conjunto de medidas administrativas para aumentar la productividad. Sus autores no entienden que la productividad es un fenómeno macroeconómico resultado de cómo crece y opera la economía. Si se crece deteriorando la oferta orientada al mercado interno y a una tasa insuficiente para absorber adecuadamente el aumento de la fuerza laboral, como ha ocurrido en los últimos veinticuatro años, no hay manera de

evitar que un alto porcentaje del empleo sea informal y de baja calificación, y de que se ubique en sectores terciarios de baja productividad.

La diversificación productiva para iniciar el cambio del modelo neoliberal es la industrialización a partir de la agricultura, de su modernización y del desarrollo de la agroindustria. Para ello, las políticas orientadas a la expansión de la demanda interna (inversión pública en infraestructura y financiamiento, por ejemplo) deben orientarse a apoyar este tipo de industrialización y de diversificación de la oferta productiva para el mercado interno. Es la manera, además, de iniciar el cambio del marco institucional actual; de retirar las reglas de la globalización neoliberal del espacio que ocupan en las decisiones de política de nuestro Estado nacional.

14. PYMES versus gran y mediana empresa: falso dilema[102]

La campaña electoral actual ha puesto en debate otra vez el tema de la identificación de los actores sociales y económicos en las propuestas de transformación del país. En el abanico de la izquierda y el progresismo se encuentran los que sostienen que el neoliberalismo ha abierto grandes oportunidades al denominado «emprendedurismo», identificando como su enemigo principal al Estado. Por esta razón, los «pobres convertidos en empresarios» (los microempresarios), constituirían el motor del desarrollo[103].

Pero en este mismo abanico, están los que provienen de los partidos de clase que todavía no han hecho el esfuerzo de actualizar sus planteamientos ideo-políticos a la realidad actual, del país y del mundo. Es difícil afirmar que la clase obrera o campesina protagonizarán el cambio, cuando cerca del 74% de los trabajadores son informales y que en su gran mayoría son microempresarios. Como se encuentran atrapados ideológicamente, no identifican los problemas fundamentales del país y menos sus soluciones. Si renunciaran a su endogamia (un amigo me dice, al complejo de Colón), habrían aprovechado la difusión del plan La Gran Transformación, para iniciar un debate sobre cómo salir del entrampamiento al que nos ha conducido el neoliberalismo, sin renunciar al objetivo de la emancipación social y en democracia.

102 Publicado en *Diario Uno*, el sábado 16 de enero de 2016.

103 Al respecto véase mi artículo «La ideología neoliberal del emprendedurismo peruano», publicado en *Diario Uno,* el 26 de septiembre de 2015.

La causa de la expansión de las Pymes y Mypes

Decir que las micro y pequeñas empresas de nuestro país no pueden liderar solas el crecimiento y desarrollo (no pueden "jalar" al conjunto de la economía), es una verdad de Perogrullo. Son empresas dedicadas al comercio y a los servicios, y fundamentalmente operan con trabajadores de baja calificación y productividad. Pero de aquí pasar a afirmar que el liderazgo le corresponde a la gran y mediana empresa, es desconocimiento total de los procesos económicos registrados por la historia y la teoría del desarrollo. Hay, pues, un falso dilema que es necesario aclarar.

No son los tamaños de las empresas, sino los sectores en los que ellas operan las que pueden tener capacidad de arrastre e imprimirle dinamismo al conjunto de la economía. Ciertamente, no son los sectores de producción de no-transables ni los primario exportadores los que tienen esta capacidad. Estos últimos fueron los que precisamente lideraron el crecimiento en los últimos veinticinco años. La especialización en la producción primaria de alta renta natural, en un contexto de desregulación de los mercados y de una sistemática apreciación cambiaria, dio lugar a una tasa de acumulación de la capacidad productiva per cápita insuficiente para absorber, con empleos adecuados, a la creciente población económicamente activa. En verdad, el cambio en el estilo de crecimiento y acumulación de capital ocurrió desde la aplicación de las políticas de ajuste estructural.

Esta insuficiente acumulación de capital es la responsable de la existencia de subempleo, del autoempleo y de la informalidad. El capital extranjero usufructúa la alta rentabilidad de los recursos naturales que explota (o de los mercados cautivos en los que opera, como la telefonía), mientras que los inversionistas privados nacionales (agrícolas e industriales) tienen una restricción de financiamiento (enfrentan tasas de interés real onerosas) que les impide acumular capital a una tasa adecuada para reducir el subempleo y detener el crecimiento de la informalidad.

La ausencia de mercados internos dinámicos

Pero los inversionistas nacionales tienen también una restricción de mercado. Los ajustes fiscales efectuados en los años ochenta y noventa, por la crisis de la deuda y sus secuelas, se hicieron mediante contracciones importantes de la

inversión pública que condujo al descuido de la infraestructura, agravando, con ello, la desconexión de la economía con la geografía y demografía del país. En los años 2001-2008 la inversión pública fue de solo 3.2% del PBI, casi la tercera parte de la registrada en los años 1981-1985 (9.0%). En los años 2009-2013 aumentó a únicamente 5.5% del PBI.

La caída relativa de la inversión pública no permitió integrar económica y socialmente a los dos Perú, el oficial y el otro Perú de los que nos hablaba José Matos Mar. Esta desarticulación mantuvo mercados internos poco dinámicos y no permitió crear otros a lo largo y ancho del país. Esta es la razón por la cual las inversiones en regiones atrasadas del país no son rentables, lo que a su vez explica la baja tasa de acumulación de capital per cápita.

El neoliberalismo, además, al abrir el comercio y mantener un tipo de cambio apreciado, afectó la rentabilidad de las inversiones en las actividades de producción de bienes transables de la economía. La estructura de precios relativos se hace desfavorable a este tipo de producción de transables o comercializables, dando lugar a una reasignación de recursos a favor de las actividades terciarias y no-transables de comercio, servicios y construcción. Esta pérdida de rentabilidad de las inversiones, en particular en el sector manufacturero, ocurre al mismo tiempo que se contrae el mercado interno de este sector. A todo esto hay que agregarle otro efecto contractivo del mercado interno causado por el mantenimiento de salarios reales bajos y estancados como resultado de la desregulación del mercado laboral.

En consecuencia, las políticas y reformas neoliberales de los últimos veinticinco años configuraron una estructura económica dominada por pequeñas y micro empresas que operan como estrategias de autoempleo, optan por la informalidad y producen para mercados internos atrasados y poco dinámicos. Como se sabe, estas empresas se ubican en sectores o actividades de baja productividad y donde predomina el empleo no calificado.

5.2 Política industrial e institucionalidad

1. Política industrial como transformación estructural[104]

El principal problema del actual modelo económico de «mercado libre» es que las fuerzas del mercado orientan la asignación de los recursos (inversiones privadas) hacia las actividades primarias y de no transables, y no hacia las actividades industriales manufactureras. La solución no es, por lo tanto, un *shock* de confianza para el empresariado. El Gobierno les puede «jurar de rodillas a los grandes empresarios» que no se apartará del modelo neoliberal y esto no detendrá los efectos de la crisis internacional, ni provocará un cambio hacia la ruta del desarrollo industrial.

La institucionalidad neoliberal es contraria a la política industrial

Optar desde el Gobierno por la política industrial es, entonces, optar por el cambio del actual modelo neoliberal que ha estimulado el comportamiento rentista y desalentado el desarrollo de la actividades manufactureras. Desarrollar industria en el país es transformar no solo la actual manera de acumular capital y crecer, sino también las actuales instituciones políticas y económicas extractivistas.

El trato privilegiado a la inversión extranjera y las exportaciones basadas en reducciones salariales son parte de las políticas del Consenso de Washington. Ninguna de las dos generó externalidades tecnológicas y de aprendizaje para la diversificación productiva. El ministro Castilla fue y es el abanderado de estas políticas: es el campeón de los *roadshows* externos y enemigo del salario mínimo como instrumento de política de ingresos. Con *roadshows* internos hubiera identificado obstáculos y oportunidades de inversión privada en actividades industriales, y la inversión pública respondería a una visión de integración del país y al objetivo de estimular la inversión privada y la capacidad empresarial nacionales.

La inversión extranjera es atraída con una serie de privilegios que ponen en desventaja a la inversión nacional. Los tratados de libre comercio y la propia

104 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 17 de agosto de 2013.

Constitución Política de 1993 permiten a los inversionistas extranjeros someter las disputas legales internas al arbitraje internacional. El neoliberalismo alienta la competencia entre los países «pobres» para atraer a la inversión extranjera, con incentivos que generan comportamientos rentistas y no innovadores (*race to the bottom*). Ha desmantelado los estándares regulatorios. La inversión extranjera en nuestro país no es el motor del cambio tecnológico ni promotor de actividades manufactureras.

En general, los acuerdos multilaterales, regionales y bilaterales impulsados por los neoliberales han limitado la capacidad del Estado para emprender, con autonomía, políticas para industrializar y diversificar la producción. Los Estados Unidos son los campeones en imponer estas restricciones en los acuerdos en los que participa. Son notables las cláusulas sobre el trato privilegiado a la inversión extranjera, la protección a la propiedad intelectual y el rechazo asimétrico a los subsidios a la producción agrícola de los países como el nuestro.

La política industrial: ¿un retorno al pasado?

Promover la industrialización no es invitar a retomar las políticas del pasado. Hace ya un buen tiempo que mostramos que la industrialización sustitutiva de importaciones aplicado en el país, en lugar de fomentar actividades manufactureras competitivas alentó, al igual que el neoliberalismo actual, el comportamiento rentista y extractivista de los empresarios.[105]

Ni la industrialización sustitutiva de importaciones, ni el modelo primario exportador neoliberal, han logrado integrar el país. La economía «moderna» sigue sin integrarse plenamente a la demografía y geografía del interior del país. No hay desarrollo industrial ni agroindustrial; no hay con actividades nuevas e innovadoras en la sierra y en la selva. Por lo tanto, el país necesita un nuevo modelo de desarrollo que —respetando nuestra diversidad étnica, cultural y ecológica— promueva la eclosión y expansión de los mercados internos con una nueva política industrial. El nuevo modelo debe recuperar el control nacional de los recursos energéticos, y terminar con la desarticulación productiva y la ausencia de oportunidades de trabajo con ingresos dignos.

La nueva política industrial requiere, por lo tanto, que el Estado recupere su soberanía, es decir, su capacidad de impulsar la diversificación producti-

105 Véase Félix Jiménez, Aguilar y Kapsoli (1999).

va, convirtiendo las restricciones potenciales del actual entorno internacional —como dice D. Rodrik (2004)— en oportunidades. La búsqueda de mayor acceso a los mercados externos a costa de la capacidad promotora del Estado es un mal negocio. La nueva política industrial debe ser concebida como un proceso de interacción entre el Estado y los empresarios privados nacionales, para desarrollar mercados internos —sin cerrarse al mundo— con inversiones en infraestructura, en educación, en programas específicos de capacitación, en ciencia y tecnología apoyando el surgimiento de actividades nuevas, y con un mercado de capitales para financiar las inversiones privadas nacionales.

Optar por la ruta de la diversificación productiva y el desarrollo industrial supone cambiar de raíz las instituciones políticas extractivistas que son las que conspiran contra el desarrollo inclusivo y, contra la democracia y la libertad republicanas. La nueva política industrial requiere de instituciones políticas inclusivas.

2. La institucionalidad de la nueva política industrial[106]

El objetivo de la política industrial tiene que ser transformar el actual estilo de crecimiento, es decir, pasar de la especialización primario exportadora a la diversificación productiva y, por lo tanto, a un crecimiento sustentado en la productividad. A diferencia del actual extractivismo, la política industrial debe promover el desarrollo de instituciones económicas inclusivas —que redistribuyen los recursos y fomentan la innovación, la competencia y el empleo— en una nueva relación del mercado con el Estado. Como dicen Acemoglu y Robinson: «Los mercados no son por sí mismos una garantía de existencia de instituciones inclusivas. Los mercados, abandonados a su suerte, pueden dejar de ser inclusivos, y llegar a ser dominados por intereses económicos y políticos poderosos» (2012: 323). Por eso las instituciones económicas inclusivas no pueden prescindir del Estado.

La necesidad de instituciones políticas inclusivas

La diversificación productiva y el desarrollo de mercados internos deben ser procesos simultáneos. Así, la industrialización, para beneficiar al conjunto de la

106 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 24 de agosto de 2013.

sociedad, debe contribuir a la integración económica, social y política del país. Las instituciones económicas que operan con este fin deben «simultáneamente redistribuir el ingreso y el poder». Estas instituciones económicas inclusivas «requieren de mercados inclusivos que generen igualdad de condiciones y oportunidades económicas para la mayoría de la población».

En el modelo actual, el Estado ha sido tomado por los grupos de poder económico que no innovan, que rechazan la regulación de los mercados, que se oponen a la redistribución de los ingresos y que debilitan la democracia. Para que se abandone este modelo y ocurra el cambio estructural a favor de la industria, se necesitan instituciones políticas inclusivas. Si la industrialización implica la creación de instituciones económicas inclusivas, ella debe ser resultado de un proceso político determinado por instituciones políticas distintas a las actuales. Las nuevas instituciones económicas industriales, para ser inclusivas, no pueden surgir de un entorno constituido por instituciones políticas donde predomina la corrupción, el clientelismo y los intereses de los grupos de poder.

Se tienen que desarrollar instituciones que incentiven la innovación en la política, que fomenten la democracia y libertad republicanas, que respeten los derechos de las poblaciones nativas, que no toleren la depredación del medio ambiente, que extirpen la corrupción del aparato del Estado, que aseguren que se gobierne a favor de toda la población, y que promuevan el desarrollo de mecanismos eficientes de fiscalización y la rendición de cuentas en todos los poderes del Estado.

«Las instituciones políticas de un país —según Acemoglu y Robinson— son las que determinan la capacidad de los ciudadanos para controlar a los políticos e influir en la forma cómo se comportan. Esto a su turno determina si los políticos son agentes de los ciudadanos, si abusan del poder que se les ha confiado para amasar sus fortunas y perseguir sus propios intereses en detrimento de los intereses de los ciudadanos» (2012: 42). Una de estas instituciones es la Constitución Política de la República.

La institucionalidad para el desarrollo industrial

La diversificación productiva debe ser fruto del esfuerzo conjunto entre el Estado y el empresariado privado, para innovar, para crear nuevas actividades productivas a lo largo y ancho del país, y para generar externalidades de aprendizaje y tecnológicas en beneficio de toda la sociedad. El dominio del modelo

extractivista ha mostrado que el mercado no orienta las inversiones hacia la diversificación y el desarrollo de mercados internos; pero, de aquí no se deduce que esta debe ser una tarea exclusiva del Estado.

La administración del Estado es una institución social como lo es el mercado. Ambos no están libres de comportamientos rentistas y corruptos, y de colusión y abuso de poder. Por eso, para industrializarnos, las inversiones que se orientan a generar igualdad de condiciones para el desarrollo de actividades empresariales rentables, y los sistemas de incentivos a la empresa privada orientada a la diversificación, en conjunto, deben ser producto de la coordinación, de la deliberación y del intercambio de información entre las instituciones públicas y privadas. Para ello, podría constituirse un Consejo de Desarrollo Industrial público-privado donde, además de otras tareas, se identifiquen las necesidades de inversión en infraestructura para crear mercados internos; los proyectos de normas para eliminar costos de transacción y obstáculos a la inversión privada orientada a la diversificación; los sistemas de incentivos y sus condicionalidades; y los apoyos financieros a las inversiones innovadoras.

Rodrik, en *Industrial Policy for the Twenty-FirstCentury* (2004), propone un conjunto de elementos constitutivos de la «arquitectura institucional» para la nueva política industrial: apoyo político de alto nivel; coordinación y deliberación público-privada; transparencia y rendición de cuentas; y, criterios para el diseño de las políticas entre los que se encuentran: incentivos solo para nuevas actividades, condiciones de éxito y fracaso, cláusulas de extinción de los incentivos, apoyo público a actividades y no a sectores, y apoyo a actividades que generen externalidades tecnológicas y de información.

3. Política industrial en la ruta del republicanismo[107]

No es posible industrializar el país sin una deliberada intervención del Estado. En una economía primario exportadora —desconectada de la geografía y demografía, y cuya dinámica responde a los mercados externos—, sus mercados internos —poco desarrollados o inexistentes en la sierra y en la selva del país— no pueden revelar rentabilidades de inversiones en actividades productivas que aún no existen. Sin embargo, de aquí no puede inferirse que es responsabilidad

107 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 31 de agosto de 2013.

exclusiva del Estado el revelar las rentabilidades de potenciales actividades industriales a lo largo y ancho del país, ni que es el Estado el que tiene que asumir la tarea de la diversificación involucrándose en actividades empresariales. Para no repetir los errores del pasado, la industrialización debe ser de nuevo estilo; debe ser el «resultado de una acción concertada del Estado y de la recíproca colaboración público-privada».

La importancia de las instituciones: extractivismo versus inclusión

La historia de nuestro país independiente, registra la presencia, sin solución de continuidad, de instituciones políticas y económicas extractivistas. La industrialización de las décadas de 1960 y 1970 fue espuria: generó una industria no competitiva y fomentó el extractivismo rentista. Los «industriales» de esa época ganaban lo que gastaba el Estado. Con la actual reprimarización neoliberal, ocurre lo mismo. Los inversionistas primario exportadores usufructúan de la renta natural de los recursos y de sus altos precios en los mercados internacionales. Este extractivismo, al apreciar nuestra moneda y generar «enfermedad holandesa», neutraliza los esfuerzos por elevar la competitividad de las actividades transables e impide «cerrar la brecha de productividad que tenemos con los países desarrollados».

El actual crecimiento primario exportador es resultado de instituciones extractivistas que no fomentan la competencia, que no incentivan la innovación ni la diversificación productiva, que favorecen la concentración de la propiedad y la posición de dominio, que son enemigas de la regulación de los mercados, y que disfrutan manteniendo salarios bajos. Por lo tanto, ni este modelo neoliberal ni la industrialización de viejo estilo, ambos extractivistas, pueden constituir el camino para la diversificación productiva. Las instituciones políticas y económicas del extractivismo son funcionales, se auto refuerzan.

Una industrialización de nuevo estilo debe fundarse, entonces, en instituciones económicas inclusivas que —en el caso de nuestro país— deben conducir al desarrollo de mercados internos con igualdad de condiciones y oportunidades económicas para todos, propiciar su integración política y social, orientar la asignación de las inversiones hacia la diversificación productiva, y estimular el desarrollo del capital humano y las innovaciones tecnológicas. Estas instituciones económicas, por su propio carácter inclusivo, son contrarias al dominio de los mercados por los grupos de poder económico.

El republicanismo y las instituciones políticas inclusivas

Una industrialización basada en la concertación y colaboración público-privada, debe ser el resultado de la construcción de instituciones políticas también inclusivas. «Nadie echa vino nuevo en odres viejos —decía Jesús— porque los odres viejos se rompen y el vino se derrama […]; pero si echan el vino nuevo en odres nuevos, lo uno y lo otro se conservan juntamente» (San Mateo 9:17).

Las instituciones políticas inclusivas, y los procesos políticos que estas generan, son los que determinan —como dicen Acemoglu y Robinson (2012)— el carácter inclusivo de las instituciones económicas. Si hay canales de participación ciudadana y mecanismos de control de los gobernantes, si se preserva y respeta los derechos políticos y civiles de los ciudadanos, si el poder político está ampliamente distribuido en la sociedad, si hay normas que efectivamente impiden y sancionan el uso del poder del Estado por los «políticos» y burócratas en beneficio propio, si el Estado es soberano y tiene capacidad para regular la sociedad y los mercados, si hay división de poderes y efectiva limitación recíproca de los mismos, si las decisiones del gobierno se subordinan al logro del bien común, en fin, si el «contexto político» es inclusivo, entonces «emergerán» las instituciones económicas inclusivas con los incentivos para la innovación y la diversificación productiva.

El país no tiene este tipo de instituciones políticas. La democracia que practicamos nos ha convertido en «esporádicos electores, sin influencia relevante en las decisiones del gobierno». No se fomenta la virtud cívica ni la libertad como ausencia de dominación. Por lo tanto, la democracia tiene poco que ver con un gobierno del pueblo y para el pueblo. Esto tiene que cambiar. De acuerdo con el republicanismo que inspiró la elaboración del plan LGT, se tiene que reorganizar el poder político, y transformar el Estado para hacerlo promotor del desarrollo, con «base al acuerdo y consentimiento libre de todos los ciudadanos», incorporando mecanismos que aseguren un efectivo control y supervisión del ejercicio del poder político, de forma tal que siempre se oriente a la consecución del bien común.

No es la «debilidad de las instituciones» la que impide aprovechar el «*boom* de los altos precios de los minerales», sino las instituciones extractivistas del actual modelo neoliberal.

4. Diversificación productiva: fallas de mercado y entorno internacional[108]

La diversificación productiva debe tener como propósito endogenizar el crecimiento económico para integrar el país y resolver sus problemas estructurales. Lo que el país produce y vende en los mercados internacionales; pero también en el mercado nacional, revela el tipo de estructura productiva que tiene y la manera como crece y acumula capital. Estructura productiva y estilo de crecimiento explican lo que ocurre con la productividad promedio y con las productividades sectoriales. Lo que produce y vende con esta estructura y estilo de crecimiento revela, además, si el país tiene capacidad para alcanzar el nivel de la tecnología de los países más desarrollados. Por lo tanto, cuando la estructura y el estilo de crecimiento no favorecen a la producción de transables (agricultura, agroindustria y manufactura) y se crece con el liderazgo de los sectores no transables de baja productividad y de la exportación de minerales, se refuerza este rasgo estructural con todos sus efectos negativos sobre el empleo y la productividad, se mantiene la desconexión de la economía con la geografía y demografía, y se acrecienta la vulnerabilidad externa de la economía. Por eso, la política de diversificación debe orientarse a transformar esta estructura y a endogenizar el estilo de crecimiento y acumulación de capital.

Las fallas de mercado y la política de diversificación

Hacer dependiente la política de diversificación de las fallas de mercado es reduccionismo puro. Si bien se orienta a superar algunos problemas críticos de los países subdesarrollados (insuficiencia de oferta y calidad educativa, déficit de infraestructura, gastos públicos reducidos en investigación y desarrollo, ausencia de programas de mejoramiento de la calidad de la mano de obra, etc.), deja de lado otros temas, igual o más importantes, como son las fallas estructurales de la economía (la ausencia de mercados internos, las desarticulaciones y heterogeneidades tecnológicas entre sectores, la desconexión de las poblaciones de la sierra y de la selva de la economía moderna, el atraso de la agricultura, etc.). Este enfoque reduccionista es, por esta razón, funcional al modelo económico neoliberal.

108 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 31 de mayo de 2014.

El enfoque de diversificación para endogenizar el crecimiento económico es mucho más amplio. Enfocarse solo en las fallas de mercado tiene, además, otros problemas. Para empezar no hay fallas donde no hay mercados; hay que crearlos para integrar el país y para que el tipo de trabajo que realizan las personas exprese el grado de su conexión con la sociedad. De otro lado, el enfoque de las fallas de mercado supone que los modelos de mercados competitivos son básicamente correctos. Estos modelos hacen énfasis en la conducta de los agentes, orientada a la maximización de beneficios, y no toman en cuenta que hay otros objetivos de las empresas privadas, como el aumento de su participación en el mercado, o la existencia de inversionistas que privilegian el corto plazo en la evaluación de sus posibilidades de beneficios (véase, por ejemplo, Nelson y Pack, 1998). Además, el enfoque de las fallas de mercado es *supply side*. No basta con enfrentar los problemas de oferta de factores, de insumos y de tecnología. Hay que resolver también los problemas de demanda de estos factores. Y en este tema, ciertamente, tiene papel importante la intervención del Estado.

Por último, como señalan Hausmann y Rodrik (2002), hay fallas del propio sector privado como el denominado problema del autodescubrimiento, y que es el caso que explica por qué las inversiones privadas para diversificar la economía no se expanden por la sierra y la selva del país. Los inversionistas vacilan en invertir en nuevas actividades porque temen asumir todos los costos de un fracaso posible o terminar compartiendo las ganancias con competidores que aparecieron después. Por eso, dicen Hausmann y Rodrik, se requiere que el Estado intervenga limitando la competencia en las nuevas actividades.

El entono internacional y la política de diversificación

La política de diversificación no puede ser la misma de la época de la sustitución de importaciones. Otro era el entorno internacional en el que operaban los gobiernos y las empresas. El actual entorno internacional de mercados libres es funcional al estilo de crecimiento que reproduce los problemas estructurales de la economía. Por lo tanto, la política de diversificación productiva debe privilegiar el contexto nacional. Hay que integrar la economía y sociedad, reduciendo al mismo tiempo su vulnerabilidad externa.

La propuesta de vincular la economía a las cadenas de valor y de comercio internacional, no es, por lo tanto, la solución a los problemas de la economía

peruana. No resuelve, por ejemplo, el problema de la dependencia de la economía de las fluctuaciones en los mercados internacionales.

De otro lado, la literatura sobre el tema de las cadenas revela que hay una relación desigual entre las empresas internacionales grandes y las empresas pequeñas de países como el nuestro. Las primeras «deciden donde comprar, donde invertir, y donde localizar la actividad industrial»; en consecuencia, el rendimiento de los pequeños productores depende de las decisiones de las grandes empresas. Y, lo que es más grave, estas grandes empresas determinan las políticas económicas y de comercio de nuestros países.

El actual entorno internacional pone límites a la política de diversificación. Para contrarrestarlos hay que enraizar los motores del crecimiento en los mercados internos, sin olvidar que en el contexto internacional actual el tipo de cambio es uno de los principales instrumentos de la diversificación productiva.

5. «Diversificación productiva»: ejes del «gatopardismo» neoliberal[109]

El cambio del actual estilo de crecimiento presupone la transformación de la estructura productiva, esto es, la expansión y modernización de los sectores agrícola, manufacturero y de servicios transables. Cuando cambie la composición de lo que produce nuestro país, inexorablemente cambiará la composición de sus exportaciones y su participación, como economía abierta, en el comercio mundial. La pregunta entonces es: ¿cómo efectuar esta transformación productiva? Los que dicen que un eje de la «diversificación productiva» es la inserción de empresas nacionales en las cadenas globales de valor, para «ampliar la canasta exportadora», nos hipotecan a sus principales actores: las grandes empresas trasnacionales cuyas estrategias impactan en los flujos de comercio internacional. Estas empresas deciden las estrategias en todas las etapas de las redes globales de producción y, por cierto, no aseguran su articulación con la economía interna, por lo que sus efectos distributivos y sus impactos sobre el desarrollo no son evidentes (Kosacoff y López, 2008). Además, la dinámica de la innovación se sitúa básicamente fuera de las fronteras de los países, limitando así los impactos de la cadena exportadora sobre el resto de la economía (Cimoli, 2005).

109 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 7 de junio de 2014.

La carrera hacia el fondo (race to the bottom)

Por otro lado, una incorporación relativamente exitosa en las cadenas globales de valor no es necesariamente durable porque pueden surgir nuevas y más atractivas fuentes de producción en países en desarrollo que ofrecen costos laborales y de insumos más bajos. La globalización ha hecho que los eslabones de la cadena puedan relocalizarse, y la posibilidad de hacerlo es mayor con la exacerbación de la competencia entre productores y exportadores de manufacturas intensivas en trabajo: todos tratan de contener los costos desregulando mercados para mantenerse atractivos a las inversiones extranjeras y empresas transnacionales. Este tipo de competencia, conocida como a *race to the bottom* (una carrera hacia el fondo) (Palley, 2012), ha conducido al estancamiento de los salarios reales, al deterioro de las condiciones de vida de las mayorías y a la política del «perro del hortelano» que perjudica el medio ambiente y afecta a las poblaciones nativas. La carrera hacia el fondo es, entonces, consustancial a la constitución de las cadenas globales de valor.

En esta lógica de la globalización se propone como segundo eje de la «diversificación productiva», la eliminación de «sobrecostos y regulaciones inadecuadas para incrementar la rentabilidad y la inversión de las empresas». Se trata —dicen sus autores— de «perfeccionar la regulaciones en las áreas laboral, salud y medioambiental».

Sabemos que con el desmantelamiento de los estándares regulatorios en las dos décadas de neoliberalismo, se estancaron los salarios reales, aumentaron notoriamente las tarifas públicas (teléfono, electricidad, etc.), y se reprodujo una estructura del empleo de baja calificación y productividad. El 71 % del empleo se ubica en empresas de «uno a diez personas», donde el ingreso promedio mensual es de S/ 938.3. De otro lado, el 68.4 % del empleo tiene primaria y secundaria, y solo el 16.5 % tiene educación universitaria. La estructura productiva, por lo tanto, también está dominada por actividades de baja productividad y altamente intensivas en trabajo poco calificado (comercio, servicios, construcción y agricultura, que explican el 81.3 % del PBI y el 87.7 % del empleo).

Bajo estas condiciones internas, y apoyándose en mayores desregulaciones y reducciones de costos laborales, se pretende insertar las unidades productivas nacionales a las cadenas globales de valor. ¿Ayudará esto a superar las fallas estructurales de la economía peruana? No lo sabemos, pero el momento para hacerlo tampoco es oportuno. La crisis de las economías de los países del cen-

tro limita la posibilidad de sostener el crecimiento económico participando en redes globales de valor.

El eje de la expansión de la productividad

Los autores de la propuesta de «diversificación productiva» le adicionan como tercer eje la expansión de la «productividad en todos los sectores, mediante difusión tecnológica, apoyo al desarrollo de *clusters*, implementación de parques industriales, desarrollo de proveedores y diagnósticos regionales». La concepción de la productividad que está en la base de esta propuesta es estática y exógena al estilo de crecimiento y acumulación de capital. Por ello no se menciona a la industrialización en la propuesta de «diversificación productiva».

La expansión de la productividad es un macro fenómeno fundamentalmente endógeno, cuando el crecimiento es liderado por las actividades industriales. Es un subproducto de un patrón de acumulación de capital y del crecimiento del PBI —dice Ros (2013)— como consecuencia del progreso técnico incorporado, de la presencia de rendimientos crecientes a escala y, especialmente en países en desarrollo, del rol de las ganancias de productividad derivadas de la reasignación de la fuerza de trabajo entre sectores. La generación de rendimientos crecientes se asocia a la industria manufacturera porque en esta las posibilidades de diferenciación y de surgimiento de nuevos procesos y productos no tiene límites —al igual que los cambios en la organización social de la producción—, pero además porque el dinamismo de los otros sectores productivos es el resultado del dinamismo industrial (Jiménez, 1999).

Los tres ejes de la «diversificación productiva» analizados son propuestas de cambio para que todo siga como está. Es el «gatopardismo» neoliberal, pues su máximo exponente ha dicho con claridad que su propuesta de «diversificación productiva no quiere generar cambios en los principios del modelo económico».

6. La doctrina de la «falla de mercado» y el papel del Estado[110]

El primero de los tres ejes estratégicos del Plan Nacional de Diversificación Productiva es el de la «promoción de la diversificación productiva» cuyo obje-

110 Publicado en *Diario Uno*, el sábado 23 de agosto de 2014.

tivo es «ampliar la canasta exportadora de bienes y servicios de la economía». Se dice que la ampliación de esta canasta se efectuará identificando «actividades donde existan oportunidades exportadoras latentes para orientarla a grandes cadenas de valor mundiales».

Subordinación a la demanda mundial

Los autores del plan no se preguntan si tiene importancia o no para la integración nacional que la estrategia de estas cadenas de valor se defina fuera del ámbito nacional. El ministro de Producción dice que se trata de evitar la producción de bienes y servicios «sin mayor demanda mundial». En realidad, en el plan la diversificación productiva no se orienta a resolver los problemas estructurales del país: la desarticulación sectorial y el atraso industrial, la desconexión de la economía con la geografía y demografía, ni la superación del atraso agrícola para culminar la construcción de la nación.

El concepto de diversificación productiva del plan es totalmente limitado. Es un concepto derivado, un subproducto de la diversificación de las exportaciones. La diversificación está así subordinada a la dinámica de la demanda mundial. Así, con la aceptación de participar en las grandes cadenas lideradas por las empresas transnacionales, Ollanta Humala ha abandonado su oferta electoral de integrar económica y socialmente el país mediante la estrategia de desarrollo de mercados internos. Ha renunciado a la autodeterminación nacional, al subordinar la diversificación de la canasta exportadora a las cadenas de valor global lideradas por las empresas transnacionales.

«Falla de mercado» en ausencia de mercados

En el plan se dice que la diversificación productiva se logrará «mediante la corrección de fallas de mercado que son sustantivas en sectores donde existe una importante potencialidad exportadora de bienes y servicios». Hay que suponer que estas fallas existen allí donde existen mercados; por lo tanto, el plan no propone un cambio estructural en el sentido de crear y expandir los mercados allí donde estos no existen.

Como la economía no está articulada con la geografía y demografía del país, los mercados internos son inexistentes y los que existen son larvados y poco dinámicos. Por lo tanto, si no hay mercados no se puede hablar de «fallas

de mercado». Si no hay «plata en el bolsillo de la gente» de la sierra y la selva del país, no hay mercados. Para que los habitantes del interior del país lleven su «nexo con la sociedad en el bolsillo» hay que crear y desarrollar mercados internos.

El plan no es pues una propuesta para endogenizar los motores del crecimiento; para situarlos al interior de la economía nacional y promover su integración mediante la creación y desarrollo de mercados. No es, en consecuencia, un plan que busque fundar las ganancias de competitividad internacional en fuentes internas. Este plan propone que la demanda externa siga siendo la prime mover de la economía peruana.

El cuento de las «fallas de mercado»

Como dice el principal promotor del Plan Nacional de Diversificación Productiva (PNDP): «hay falla de mercado cuando la mano invisible del mercado no produce resultados eficientes». Los lectores se preguntarán: ¿cuándo produce resultados eficientes el mercado? La respuesta de los que se adhieren a la doctrina de las «fallas de mercado» será: cuando hay información perfecta, cuando no hay costos de transacción, cuando no hay externalidades, es decir, cuando el mercado es perfecto o la competencia es perfecta; en estas condiciones los productos idénticos son vendidos a un precio que es igual a su costo marginal.

En consecuencia, toda desviación del mercado respecto del «mercado perfecto» será una «falla de mercado» (debido a que hay externalidades, o monopolios naturales, o asimetrías de información). Entonces, proponer superar una falla de mercado es proponer acercarlo a un mercado perfecto. Y, de acuerdo con la teoría, cuando los mercados son perfectos «no hay innovación ni diferenciación de los productos». La diversificación productiva del PNDP se funda, por lo tanto, en una fábula.

El papel del Estado en el plan de diversificación productiva

El plan «propone —dice su principal promotor— intervenir solo cuando hay una falla de mercado y cuando el instrumento de política que la corrige genera beneficios mayores a sus costos». Más allá del problema no resuelto en el plan de cómo se efectuará el cálculo de estos beneficios y costos, basar la inter-

vención del Estado únicamente a través de existencias de «fallas de mercado», conduce, como señala John Kay, a «una visión empobrecida de la política, la democracia y la toma de decisiones colectiva» (2007, párr. 18).

Los ideólogos de esta doctrina no toman en cuenta que el mercado es una institución social y que, por lo tanto, los bienes y servicios que se transan en el mercado son el resultado de un proceso social, y que también pueden existir decisiones o elecciones económicas esencialmente colectivas que no pueden ser descritas como la «suma de preferencias individuales o personales».

Entre el Estado y el mercado hay interdependencia, cuya naturaleza depende de las condiciones de cada país. En el nuestro, el Estado debe promover un crecimiento que integre social y económicamente al país, con un nuevo modo de crecer basado en la creación y expansión de los mercados internos.

5.3 Tipo de cambio como instrumento de industrialización

1. La moneda fuerte atenta contra la diversificación económica[111]

El ministro de Economía y Finanzas, Luis Miguel Castilla, ha vuelto a decir que «el Perú debe aprender a vivir con su moneda fuerte». Sus razones son anodinas. Dijo que «no se puede ir contra la tendencia de los influjos [de capital]». «Dadas las condiciones económicas internas y externas, la moneda peruana se mantendrá en el futuro con tendencia a apreciarse». Su argumento reciente es que «las oportunidades de inversión de largo plazo en el país atraen a los inversionistas y presionan el precio del dólar a la baja».

No hay imaginación ni conocimiento; la realidad es lo que es y hay que aceptarla. Sin embargo, Castilla no es el único profesional de la economía que razona así. Hay otros que razonan igual. Por ejemplo, hace un buen tiempo un profesor de macroeconomía escribió, en un diario local, que no se puede hacer nada contra la apreciación de la moneda porque «el tipo de cambio depende esencialmente de lo que pasa afuera». Este economista dijo, además, que los que buscan un tipo de cambio competitivo —aludía a la propuesta de política cambiaria de LGT— «están desinformados».

111 Publicado en *Gestión, Diario de Economía y Negocios*, el lunes 30 de abril de 2012.

Los lectores bien informados deben saber que en los años 2002 y 2003, el directorio del BCRP de esa época modificó el esquema institucional de las políticas monetaria y cambiaria, introduciendo una regla de antinflacionaria y una regla cambiaria. Según esta última, el Banco Central interviene en el mercado cambiario para morigerar la volatilidad del tipo de cambio, comprando o vendiendo dólares y esterilizando los efectos monetarios de estas operaciones. De aquí se deduce que lo que ocurre con el tipo de cambio depende de cómo aplica el actual directorio del BCRP la regla de intervención esterilizada.

Los que nos aconsejan vivir con una moneda fuerte, en la práctica se oponen al objetivo de un tipo de cambio real estable y competitivo. También es posible que no entiendan que las intervenciones esterilizadas del BCRP son equivalentes a las entradas de capitales (cuando vende dólares al mercado) o a las salidas de capitales (cuando compra dólares del mercado). No hay que culparle ni a los «influjos de capital», ni a lo que «pasa afuera» de la notable apreciación de la moneda y de la consecuente pérdida de competitividad ocurrida desde el Gobierno de Alan García hasta la actualidad. De julio de 2006 a julio de 2011, el tipo de cambio real bilateral y el tipo de cambio real multilateral disminuyeron en 19.5 % y 6.3 %, respectivamente. Durante los ocho primeros meses del Gobierno actual, la velocidad de la pérdida de competitividad aumentó. El tipo de cambio real bilateral se redujo en 6.2 % y el tipo de cambio real multilateral en 4.1 %.

Mi colega macroeconomista cambió de idea después de leer *Two Targets, Two Instruments: Monetary and Exchange Rate Policies in Emerging Market Economies* (2012), de J. D. Ostry, A. R. Ghosh, y M. Chamon, todos funcionarios del FMI, institución que propició la aplicación de las políticas neoliberales en casi todos los países de la región. Ojalá que también lo lea Luis Miguel Castilla, aunque imagino que él debe saber que a los mineros les tiene sin cuidado lo que ocurra con el tipo de cambio. Los afectados con la notable pérdida de competitividad que al ministro no le importa, son los industriales y los agroindustriales que tratan de ganar mercados externos.

Como dije en otro artículo, «propiciar la caída del tipo de cambio real, con intervenciones tímidas, es conspirar contra el crecimiento y la diversificación de la producción y de las exportaciones».

2. Para que el tipo de cambio aumente hay que controlar la entrada de capitales[112]

La libre movilidad de capitales es parte fundamental de las políticas neoliberales que patrocinaron organismos multilaterales (OM) como el FMI. Por eso los controles de capital fueron proscritos, por ejemplo en los TLC y otros tratados internacionales. Luego de la crisis asiática y la crisis rusa de 1997-1998, algunos países cuestionaron la citada proposición neoliberal, controlando el flujo de capitales. La necesidad de controles se hizo más evidente con la notable entrada de capitales que siguió a la crisis financiera de 2007-2009, debido a que está exacerbando la apreciación monetaria asociada al auge primario exportador de países como el nuestro.

Por qué es importante mantener un tipo de cambio más alto

En el mundo globalizado actual donde la política arancelaria ha perdido importancia, el tipo de cambio no puede ser dejado al arbitrio del libre mercado. Cuando el tipo de cambio se reduce, dadas las tasas de inflación externas e internas, los bienes extranjeros se hacen relativamente más baratos o los bienes nacionales se hacen relativamente más caros. En otras palabras, un dólar más barato estimula las importaciones; mientras que un dólar más caro (más soles por dólar) abarata las exportaciones. Para decirlo de otra manera, las importaciones baratas asociadas a un tipo de cambio bajo afectan a los productores nacionales y, por lo tanto, al empleo; mientras que las exportaciones baratas, asociadas a un tipo de cambio alto, estimula la producción nacional y, por ende, el empleo.

Pero no solo importa el nivel del tipo de cambio (que sea alto o bajo), sino también sus fluctuaciones. En realidad las fuertes entradas y salidas de capitales en un contexto de libre movilidad, complican las decisiones de inversión privada nacional en los sectores de producción de bienes comercializables internacionalmente. Las decisiones de inversión suponen flujos de ingresos en un horizonte temporal largo; por consiguiente, las fuertes fluctuaciones del tipo de cambio afectan estas decisiones.

De otro lado, la apreciación monetaria, cuando ocurre en medio de una crisis internacional que implica una caída de la demanda externa —como está

112 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 22 de diciembre de 2012.

ocurriendo ahora—, reduce la rentabilidad de la producción manufacturera exportable y, en consecuencia, el empleo. Las empresas privadas más afectadas con esta situación son las que tienen dificultades de acceso al financiamiento y un casi nulo poder de mercado (las pequeñas y medianas empresas que operan en los sectores transables).

Hay, entonces, razones de carácter financiero y productivo para adoptar una política cambiaria activa. Por un lado, el aumento del tipo de cambio reduce el costo en dólares de las empresas; y, por otro lado, la depreciación de la moneda reduce la tasa de depreciación esperada (porque el tipo de cambio se acerca al esperado) con lo cual se desincentiva la adquisición de activos externos. El resultado es que esta política influye positivamente en la rentabilidad de los sectores productores de transables y protege el mercado nacional.

Es necesario tener la libertad de fijar la tasa de interés (la tasa del banco central) sin referencia a las tasas prevalecientes en el resto del mundo; y, para que esto sea posible, es necesario adoptar medidas que regulen el flujo internacional de capitales, asegurar un tipo de cambio real estable y competitivo con intervenciones esterilizadas activas, y seguir acumulando reservas.

Tipo de cambio competitivo y control de capitales

La propuesta de desarrollo de una economía nacional de mercado abierta al mundo, para ser viable en el escenario de la globalización actual requiere la adopción de una política monetaria y cambiaria autónoma. La apertura financiera y la libre movilidad de capitales dificultan la administración de la tasa de interés y el tipo de cambio real, dos precios relativos importantes que influyen en la demanda de inversión privada.

Para una buena administración de la economía nacional de mercado abierta al mundo, es necesario tener la libertad de fijar una tasa de interés apropiada (la tasa de interés del BCRP), sin referencia a las tasas prevalecientes en el resto del mundo. Y, para que esto sea posible, se deben introducir regulaciones al flujo internacional de capitales como política complementaria a las intervenciones cambiarias esterilizadas y de acumulación de reservas internacionales del BCRP.

Ahora bien, para asegurar el objetivo de un tipo de cambio real estable y competitivo, el BCRP debe aplicar activa y adecuadamente su regla de intervenciones esterilizadas. En otras palabras, las intervenciones deben estar orientadas no solo a evitar significativas apreciaciones o depreciaciones monetarias,

sino también a asegurar un tipo de cambio que contribuya con la competitividad de la producción industrial, agroindustrial y agrícola.

Estas son las medidas para mantener la competitividad de la economía y su capacidad de generación de empleos en el contexto de la globalización actual. La pasividad frente al tipo de cambio atenta contra el proceso de desarrollo no extractivista, y contra los objetivos de generación de empleo, creación de mercados e inclusión social.

El 14 de noviembre pasado el FMI dio su aprobación a los controles de capital, «legitimando el uso de impuestos y otras restricciones a los flujos financieros transfronterizos». De patrocinador de la liberalización financiera el FMI ha pasado a reconocer que «la globalización financiera puede ser perjudicial, puede inducir a crisis financieras y a movimientos de divisas económicamente desfavorables» (FMI, 2012: 12-13). ¿Qué dirán Castilla y Velarde de este «sorprendente giro» del FMI?

3. El tipo de cambio y el crecimiento exportador[113]

Llama la atención, por decir lo menos, que economistas de distintas posiciones ideológicas recién estén expresando su preocupación por la notable caída del tipo de cambio real multilateral o, lo que es lo mismo, por la notable apreciación de nuestra moneda respecto de la canasta de monedas de nuestros socios comerciales. Lo que más sorprende es que tanto el MEF como el BCRP, que hasta hace poco se mostraban indiferentes ante la creciente apreciación monetaria, han iniciado la búsqueda y aplicación de un conjunto de medidas para evitar una mayor caída del tipo de cambio real.

Los límites del crecimiento exportador

Los neoliberales apostaron por los mercados externos en detrimento de los mercados internos. Alineados con la globalización que tendía a incrementar la importancia relativa de los mercados externos, se adhirieron a la estrategia de aprovechamiento del mercado mundial mediante el impulso de las exportaciones, de la inversión extranjera directa y de los flujos de capital internacional.

113 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 9 de febrero de 2013.

Para acrecentar la participación de nuestras exportaciones en el mercado mundial, los neoliberales se apoyaron en el aumento de la competitividad mediante la reducción de los costos por unidad producida. El principal instrumento de esta reducción fue la flexibilización del mercado laboral, las restricciones al aumento de los salarios y las limitaciones al derecho de sindicalización y huelga por parte de los trabajadores. De otro lado, para atraer inversiones extranjeras, se recurrieron a las privatizaciones, a las concesiones favorables al capital extranjero en servicios de alta tecnología y en el sector minero, a las congelaciones tributarias y otras medidas que menoscabaron la soberanía nacional.

La crisis internacional de 1998-1999 fue la primera indicación de que el crecimiento exportador —liderado no por los productos mineros, sino por los productos no tradicionales— enfrentaba como límite no solo el estancamiento de nuestros principales socios comerciales, es decir, el estancamiento de su capacidad de compra, sino también la mayor productividad y grado de industrialización de otros competidores que, como la China, acrecentaban a mayor velocidad su participación en los mercados internacionales.

La crisis internacional de 2008-2009 y su consecuencia, el largo estancamiento económico de los principales países industrializados, han convertido en insuperables, para el modelo exportador, a los dos límites señalados anteriormente. Peor aun cuando ya no se puede ganar más competitividad abaratando el costo del trabajo. En estas condiciones, la caída del tipo de cambio real, que hasta hace un año no era motivo de preocupación de las autoridades económicas, ha pasado a ser un tema de urgente atención.

La naturaleza del mercado cambiario

La caída del tipo de cambio real no es un fenómeno reciente. Es importante recordar que durante el Gobierno de Alejandro Toledo, es decir, de julio de 2001 a julio de 2006, el tipo de cambio real multilateral aumentó en 7 %. El equipo económico de este período estaba convencido que un tipo de cambio real, estable y competitivo era el principal instrumento para diversificar la economía. No es casual que durante ese Gobierno se dio impulso a las exportaciones no tradicionales. Pero, desde agosto de 2006, cuando Alan García puso como presidente del BCRP a Julio Velarde, el tipo de cambio real multilateral inició su caída sistemática: de julio de 2006 a diciembre de 2012, se redujo en 14.9 %.

En un mundo de economías abiertas y en el que se han descartado los aranceles como instrumento de diversificación productiva, el tipo de cambio real es uno de los instrumentos idóneos para estimular la industrialización: un tipo de cambio real estable y competitivo abarata las exportaciones con valor agregado y contenido tecnológico, al mismo tiempo que encarece las importaciones. Pero desde julio de 2006 ha ocurrido lo contrario: se han encarecido nuestras exportaciones no tradicionales y se han abaratado las importaciones.

Algunos economistas dicen que aunque todavía no es claro que el tipo de cambio se «esté alejando de sus fundamentos», es preciso «atacar flujos específicos de capitales» para detener su caída. Estos economistas razonan con el enfoque de equilibrio de flujos, incapaz de explicar la volatilidad del tipo de cambio. Esta volatilidad tiene que ver con una nueva realidad caracterizada por una creciente movilidad internacional de capitales, por la integración de los mercados financieros y el mayor reconocimiento al papel de las expectativas en la toma de decisiones de los inversionistas que operan en los mercados financieros.

El enfoque del mercado de activos es el más apropiado para explicar lo que ocurre con el tipo de cambio en esta nueva realidad. El tipo de cambio se comporta como el precio de un activo financiero. Por lo tanto, se determina por las condiciones de equilibrio de *stocks* existentes de activos financieros, sus ajustes se producen con extrema rapidez ante la llegada de nueva información y está dominado por las expectativas acerca de su valor futuro. En estas condiciones, el mercado cambiario es dominado por la especulación. Se especula tanto al alza como a la baja del tipo de cambio.

No se puede decir entonces que el tipo de cambio depende solo de sus fundamentos, sino también de los valores de estos fundamentos esperados por los especuladores. La extrema volatilidad del mercado hace, por consiguiente, indispensable la intervención de la autoridad monetaria.

4. Industrializar para diversificar con un tipo de cambio real alto[114]

Las políticas neoliberales de las últimas dos décadas han exacerbado los problemas históricos del subdesarrollo de Perú, en lugar de resolverlos: una estructura productiva heterogénea con escaso desarrollo industrial y una canasta exporta-

114 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 14 de junio de 2014.

dora dominada por los productos primarios. Precisamente durante los años del neoliberalismo, la canasta exportadora de Perú se hizo menos diversificada y, por lo tanto, más concentrada en productos primarios: el índice de Herfindahl-Hirschman que mide el grado de diversificación de productos de la canasta exportadora pasó de 0.33 en 1990, a 0.28 en 2000 y a 0.27 en 2010. (Bolivia pasó de un índice de 0.42 en 1990 a 0.46 en 2010).

El escaso desarrollo industrial que revela esta canasta, concentrada en productos primarios, se expresa, además, en una baja participación de las exportaciones con alto valor agregado en las exportaciones manufactureras: 7 % en promedio en el período 1990-2010, por debajo de Paraguay (9 %), de Bolivia (11 %) y de Ecuador (18 %). El reducido valor agregado en las exportaciones manufactureras, revela, al mismo tiempo, su escasa capacidad competitiva en los mercados internacionales. El índice de rendimiento industrial competitivo modificado que expresa el desempeño competitivo de la industria manufactura de Perú con relación a otros países pasó de 0.24 en 1990 a 0.36 en 2010; pero se encuentra muy por debajo de Chile (0.50), de México (0.70) y de Brasil (0.72) (Torres y Gilles, 2013).

Para cambiar esta situación, y con ello el actual estilo de crecimiento y acumulación de capital, es necesario diversificar el aparato productivo; pero los ejes de esta diversificación deben ser el desarrollo industrial manufacturero y la modernización de la agricultura.

Política cambiaria como política de industrialización

La liberalización comercial y financiera, por un lado, y el apreciación del tipo de cambio real, por otro, configuran un escenario contrario al desarrollo de la producción manufactura y, por lo tanto, de transables internacionalmente. Este es el escenario que predominó en casi todos los años de neoliberalismo en Perú, con excepción del breve período 2002-2006, durante los cuales se impidió la caída del tipo de cambio real. Aumentaron las exportaciones durante los últimos años de alto crecimiento económico, pero básicamente por el impulso proveniente de los altos precios de los minerales. Por su parte, los efectos positivos del crecimiento de las exportaciones no tradicionales fueron más que compensados por la masiva penetración de importaciones que desplazó a la producción manufacturera local.

Por las razones anteriores, no hay manera de contrarrestar el actual enfriamiento económico, causado por la desaceleración de la economía internacional (en especial de China) y el fin de la tendencia creciente de los precios de los *commodities*, si no se opta por políticas de industrialización de nuevo tipo. Una de estas políticas —la más importante en la coyuntura actual— es una política cambiaria que dé certidumbre a los productores manufactureros y agroindustriales y que los haga competitivos en los mercados internacionales. Esta es la política de tipo de cambio real estable y competitivo, que debe sustituir a la actual, adoptada por la autoridad monetaria y que ha permitido la reducción sistemática del tipo de cambio real, pese a tener una regla de intervenciones cambiarias esterilizadas.

El papel del tipo de cambio en Chile y México

Hay experiencias exitosas de países que optaron por un tipo de cambio real alto y estable. Son conocidos los casos de algunos países del Este del Asia y de China; pero que también utilizaron, entre otras, las políticas comerciales de protección temporal para sus industrias nacientes. Sin embargo, son más ilustrativas las experiencias ocurridas en la región latinoamericana, precisamente en las décadas de predominio de las políticas neoliberales.

Tenemos el caso de Chile que optó por la liberalización comercial; pero que, desde 1982 hasta fines de los noventa, lo acompañó con un tipo de cambio real alto y con restricciones a los movimientos de capital de corto plazo. Entre 1982 y 1988, el peso chileno se depreció en casi 120 %. Sobre el crecimiento excepcional de sus exportaciones, Ricardo Ffrench-Davis dice: «tan notable desempeño estuvo asociado, durante las últimas dos décadas, a políticas heterodoxas más bien activas que procuraron preservar un tipo de cambio real competitivo y generar capacidad exportadora, en contraste con la implantación, únicamente, de reformas económicas ortodoxas, como ocurrió en los setenta» (2002: 159).

El otro caso es el de México con un TLC y reformas neoliberales. Después de la crisis de 1994-1995, se inició un proceso de recuperación de su economía que coincidió con el ciclo expansivo de la economía norteamericana; pero que fue impulsado fundamentalmente con un tipo de cambio real alto «heredado de los ajustes cambiarios que ocurrieron durante la crisis, que inicialmente fue muy favorable al crecimiento de las exportaciones. Esta feliz combinación de

factores se revierte a principios de la siguiente década, cuando reaparece la tendencia a la sobrevaluación cambiaria y se produce la recesión de la economía de los Estados Unidos» (Casar y Ros, 2004: párr. 16). México, como Chile, tiene ahora una canasta exportadora más diversificada con productos manufacturados, que le ha dado —como dice Ros— mayor flexibilidad y capacidad de respuesta a las fluctuaciones de los mercados financieros y del comercio internacional.

Un tipo de cambio real alto y competitivo, es, en la coyuntura y el grado de desarrollo actual de Perú, uno de los instrumentos fundamentales de industrialización y, por lo tanto, de diversificación de su capacidad productiva y de su canasta exportadora.

5. Desaceleración económica y papel tipo de cambio[115]

Los datos desestacionalizados del PBI muestran que la economía no crece desde noviembre del año pasado. El desfavorable contexto internacional que se inicia con la crisis de 2008-2009 es su causa fundamental. Los términos del intercambio disminuyeron en 14 % entre enero de 2013 y abril de 2014; y, las exportaciones totales se redujeron en US$ 4 199 millones de 2013 a 2014 (US$ 3 871 millones corresponden a los exportaciones tradicionales). Por su parte, la cuenta corriente de la balanza pagos es deficitaria desde 2008 (el más alto déficit del período poscrisis se registró en el primer trimestre de este año: 6 % del PBI).

Desaceleración y estilo de crecimiento

La magnitud del efecto del deterioro del contexto externo sobre el crecimiento de la economía tiene relación directa con el estilo de crecimiento. Cuanto menos diversificado es el aparato productivo y más concentrada en productos primarios es la canasta exportadora de la economía, el impacto del estancamiento internacional sobre el crecimiento del producto será mayor. A mayor especialización en la producción de materias primas, más dependiente es el crecimiento de la demanda externa y más dependiente es la economía de bienes importados.

115 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 28 de junio de 2014.

La especialización de la economía en la «ventaja comparativa de extracción y explotación de recursos naturales» fue promovida por las políticas neoliberales. En consecuencia, la desaceleración de la tasa de crecimiento que experimenta la economía peruana tiene que ver el modelo neoliberal implementado en las últimas décadas. Si el aparato productivo y la canasta exportadora fueran más diversificados, los efectos del deterioro del contexto externo en el crecimiento serían mucho menores. Dicho de otro modo, ante una fuente externa de crecimiento que se deteriora, tendríamos fuentes internas que lo sostienen.

La actual desaceleración revela, entonces, la necesidad de cambiar el actual estilo de crecimiento primario exportador por otro basado en la modernización de la agricultura, y el desarrollo agroindustrial y manufacturero. Para que este cambio ocurra no son suficientes las políticas monetaria y fiscal contracíclicas (disminuir la tasa de interés de referencia y aumentar el gasto fiscal). Estas políticas son indispensables para evitar caer en una recesión, pero no son las que en definitiva sustituirán el papel que en el actual estilo de crecimiento desempeñó la demanda externa impulsada por el crecimiento de las economías industrializadas y de China, y los altos precios de los bienes «intensivos en recursos naturales». Tampoco podrán sustituir ni compensar completamente el financiamiento externo relativamente barato y los influjos de capital internacional que caracterizaron al contexto externo anterior a la crisis de 2008-2009.

Política cambiaria para impulsar la diversificación productiva

Las reformas en las políticas, monetaria y fiscal, efectuadas durante los años 2001-2003, crearon las condiciones para la aplicación de políticas contracíclicas. Disminuyó la dolarización de las colocaciones y depósitos en el sistema bancario; se redujo el peso de la deuda pública en moneda extranjera, prepagándola y sustituyéndola por deuda en pública en moneda nacional; aumentaron los recursos del Fondo de Estabilización Fiscal; bajó notoriamente el ratio de deuda pública a PBI; se institucionalizaron la política monetaria basada en metas de inflación y dos reglas de política: una, sobre la tasa de interés como instrumento de política monetaria y otra de intervenciones esterilizadas en el mercado cambiario; y, aumentaron significativamente las reservas internacionales del Banco Central. Como resultado de estas reformas, entonces, se redu-

jeron las posibilidades de una crisis financiera como la que ocurrió a fines de los noventa.

Pero, con la reversión de la política monetaria de los Estados Unidos no solo aumentará el costo del financiamiento o crédito externo, sino que seguirán saliendo capitales del país generando presiones al alza del tipo de cambio. La pregunta entonces es si, en estas condiciones, el Banco Central debe liberarse de su temor a la depreciación. Hasta ahora ha impedido que el tipo de cambio suba y parece estar interesado en mantenerlo a S/ 2.80 por dólar. Desde abril de 2013 a febrero de 2014, disminuyó su posición de cambio en cerca de US$ 9 500 millones, cifra superior a los US$ 8 113 millones de reducción de su posición de cambio entre abril de 2008 y febrero de 2009.

No hay razones para el temor a la depreciación. La autoridad fiscal tiene mayores posibilidades de financiamiento interno en soles que antes, y los riesgos cambiarios en la deuda pública y en la deuda privada son ahora menores por la desdolarización registrada en la última década. Por otro lado, el esquema de metas de inflación y la endogenización de las expectativas inflacionarias han independizado en cierta manera a la inflación de los movimientos en el tipo de cambio. Esta es la otra cara de las mayores posibilidades que ahora existen para aplicar políticas contracíclicas. En consecuencia, estas políticas pueden ser acompañadas de una política cambiaria orientada a recuperar la competitividad que los productores nacionales perdieron durante el largo período de apreciación monetaria.

Si el BCRP deja subir gradualmente el tipo de cambio, con ese fin, perderá menos reservas internacionales. La posición de cambio del BCRP en abril de 2013 fue de US$ 49 403.4 millones y en solo diez meses se redujo a US$ 39 953.4. Una política de depreciación cambiaria rentabilizará la producción de transables, revertirá el déficit en la cuenta corriente, y permitirá a mediano plazo, si se acompaña con políticas de diversificación productiva, modificar el actual estilo de crecimiento.

5.4 Repensando la política económica para el Perú del Siglo XXI

1. Repensando la política económica para el Perú del siglo XXI: Introducción[116]

Los efectos económicos contractivos de la crisis internacional de 2008-2009, que aún no se revierte totalmente, nos obligan a replantear el contenido de la política económica aplicada en el país en los últimos veinticinco años. La vulnerabilidad externa de la economía peruana no es nueva. En la mayor parte de su historia, los impulsos al crecimiento y los factores de su desaceleración no fueron internos sino fundamentalmente externos. Tampoco es nuevo que en las etapas de enfriamiento económico, como el actual, «redescubramos» que se hizo muy poco o casi nada por desarrollar fuentes internas de un crecimiento y desarrollo sostenible. Lo nuevo es que la actual desaceleración económica, al igual que la recesión de los años 1998-2001, ocurre en una economía con una estructura productiva afectada por las políticas neoliberales. Además, este hecho nuevo nos dice que es imposible construir motores de crecimiento internos con las mismas políticas que acompañaron a los episodios de crecimiento de los períodos 1993-1997 y 2003-2013.

Las lecciones que tenemos que aprender

En primer lugar, no se puede seguir con una economía dependiente de las fluctuaciones de la economía internacional. El carácter abierto de la economía no tiene por qué entrar en contradicción con la necesidad de generar fuentes internas de crecimiento económico, es decir, fuentes de crecimiento que se encuentren dentro del Estado-nación. Esta endogenización del crecimiento es la alternativa de desarrollo con relativa independencia de los mercados internacionales.

Después del fracaso del proceso sustitutivo de importaciones y de la crisis de la deuda externa, se introdujeron políticas de ajuste estructural, de desmantelamiento de los estándares regulatorios y las privatizaciones, en consonancia con el decálogo del Consenso de Washington, que afectaron notable-

116 Publicado en *Diario Uno*, el sábado 11 de julio de 2015.

mente la estructura productiva, la composición del producto, y su capacidad de absorción de empleo. Las políticas de industrialización y de diversificación productiva fueron dejadas de lado porque, según la ideología neoliberal, no eran compatibles con la libertad y autorregulación de los mercados y con la noción de que las intervenciones del Estado solo generan distorsiones en los mercados.

En segundo lugar, la libre movilidad de capitales es otro factor de vulnerabilidad de la economía ante cambios repentinos en los mercados financieros. Los efectos de estas fluctuaciones son nocivos para el crecimiento y el empleo. Las entradas de capitales aprecian la moneda, lo que mina la competitividad de las actividades transables y sus abruptas salidas generan fuertes presiones inflacionarias. A esta apreciación que genera el influjo de capitales se suma la llamada «enfermedad holandesa» que es la apreciación provocada por el modelo primario exportador.

En tercer lugar, no es verdad lo que dice la «teoría» de la libre movilidad de capitales. Según esta «teoría» las inversiones productivas domésticas son financiadas por los fondos de capital internacionales. Lo que sí es verdad es que las empresas transnacionales aprovechan la libre movilidad de capitales para financiar sus inversiones, en el país o en sus países de origen, mediante la absorción de ahorro doméstico a través de emisiones de títulos financieros en el mercado nacional de capitales.

En relación a los problemas que genera en nuestros países la libre movilidad de capitales, el propio FMI señaló en febrero de 2010 que «la lógica sugiere que los controles a los flujos de capitales diseñados apropiadamente podrían ser útiles complementos a otras políticas» (FMI, 2010: 11). Los controles impedirían la pérdida de competitividad de las actividades transables por la apreciación monetaria que generan los influjos de capitales, y, también reducirían —como bien señala Dani Rodrik— «la vulnerabilidad de la economía a cambios repentinos en el sentimiento de los mercados financieros que causan estragos en el crecimiento y en el empleo» (2010b: párr. 9).

En cuarto lugar, no hay que olvidar que el problema central en países con escaso desarrollo industrial y agrícola como el nuestro no está en la magnitud de las inversiones domésticas, sino en la orientación de su asignación. Las inversiones privadas nacionales no se dirigen, por sí solas, a desarrollar agroindustria y manufactura en la sierra y la selva del país. Estas tienen restricciones tanto de mercado como de financiamiento que las inversiones extrajeras no las tienen.

Esta es la razón por la cual no se puede prescindir del Estado, de su capacidad para orientar la transformación productiva y su diversificación.

Finalmente, la experiencia enseña que las políticas procrecimiento y empleo deben estar acompañadas por políticas macroeconómicas (fiscal, monetaria, cambiaria y de desarrollo del mercado de capitales) que les son funcionales. Estas políticas no pueden operar en sentido contrario ni ser, ni son en la práctica, absolutamente neutrales. Las políticas macroeconómicas son las que determinan la estructura de precios relativos útiles para la orientación de la asignación de las inversiones; y, la política de inversiones públicas, en particular, es fundamental para superar la restricción de mercado de las inversiones privadas nacionales.

Suena mal decir, «se les dijo, se les advirtió». Pero, en este caso es preciso recordar que los responsables del retraso en el gasto de inversión en las regiones y del enorme riesgo cambiario que enfrentan las empresas privadas endeudadas en dólares son Luis Miguel Castilla y «el mejor banquero central de América Latina», Julio Velarde. El porcentaje de dolarización de los créditos corporativos, de la gran empresa y de la mediana empresa está por encima del 50 %, y el de los créditos hipotecarios es de 33.5 %.

2. Repensando la política económica para el Perú del siglo XXI: los problemas causados por las políticas neoliberales[117]

El estilo de crecimiento primario exportador de los últimos veinticinco años ha llegado a su límite. La crisis internacional iniciada en 2008-2009 ha provocado un largo estancamiento de la demanda externa de *commodities*, con términos de intercambio a la baja y condiciones financieras desfavorables. Se habla de un período de estancamiento secular por el que estarían atravesando las economías industrializadas, lo que significaría que el «motor externo» que dio lugar al alto crecimiento de los años 2003-2013, se mantendría apagado por un tiempo relativamente largo. Esto obliga, a países como el nuestro, a construir fuentes internas de crecimiento y desarrollo.

Con el «motor externo» apagado, es imposible crecer a una tasa igual o superior a 4 % promedio anual y menos a las tasas que se registraron durante

117 Publicado en *Diario Uno*, el sábado 18 de julio de 2015.

la «década dorada» de 2003-2013. Las políticas fiscal y monetaria contracíclicas no pueden reemplazar a ese «motor externo», ni configurar, sin cambios estructurales y de precios relativos, las condiciones para un nuevo estilo de crecimiento, distinto al neoliberal primario exportador.

Los problemas generados por el neoliberalismo

Los que creen que las políticas contracíclicas son suficientes para enfrentar la actual desaceleración económica (la tasa de crecimiento de los meses de enero-mayo de este año con respecto a similar período de 2014, ha sido de solo 2.14 %) no toman en cuenta los problemas generados en nuestra economía con la aplicación de las reformas y políticas neoliberales.

En primer lugar, la desaceleración ocurre por la caída de la demanda (fundamentalmente de inversión en el sector extractivo), simultáneamente con una presión al alza de la tasa de inflación originada por una sistemática depreciación monetaria. El tipo de cambio sube porque salen capitales debido al giro en sentido contrario de la política monetaria norteamericana y porque aumenta el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Este déficit fue de 4 % en 2014 y ha subido a 5.7 % en el primer trimestre de este año.

No hay caída conjunta de la demanda agregada y de la tasa de inflación para reducir la tasa de interés, siguiendo la regla de Taylor. Como la inflación sube en lugar de bajar, una disminución de la tasa de interés, con el propósito de aumentar la demanda, puede exacerbar la presión al alza del tipo de cambio. En lugar de reactivar la economía se originaría un efecto contrario. Dada la dolarización de las colocaciones del sistema bancario, aumentaría su cartera morosa, lo que provocaría una contracción mayor de los créditos y problemas de «hoja de balance» en los bancos que dolarizaron los créditos.

No se ha aprendido nada, o muy poco, de los efectos que produjo en nuestro país la crisis asiática y la crisis rusa de los años 1997-1998. Entre abril de 2013 y el 1 de julio de 2015, el BCRP ha perdido el 42.9 % de sus reservas internacionales (posición de cambio) en su intento fallido de impedir la subida del tipo de cambio. La tasa de pérdida mensual, entre enero y junio de este año, fue de US$ 1 193 millones. El BCRP ahora tiene solo US$ 28 212.6 millones, cifra que alcanzaría únicamente para dos años, si la tasa de pérdida mensual continúa.

En segundo lugar, la tasa de crecimiento del producto potencial es muy baja: entre 3.5 % y 4.5 % del PBI. Las magnitudes varían según los métodos de estimación que se adopte y según se tome en cuenta para el cálculo del producto potencial, todo el PBI o solo la producción material, dejando de lado las actividades de servicios. Impulsar el crecimiento mediante aumentos de la demanda interna, a tasas superiores a la del producto potencial, exacerbaría las presiones inflacionarias y acrecentaría el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Las reformas y políticas neoliberales cambiaron la estructura productiva y, por tanto, el comportamiento a largo plazo del PBI. La economía peruana actual es menos productora de bienes manufacturados y agrícolas, y más productora de servicios de baja productividad. El 67.1 % del PBI de 2013 corresponde a actividades no transables (comercio, construcción y servicios). Este porcentaje se eleva a 79.2 % si se le adiciona la producción de minería e hidrocarburos. La producción manufacturera, agrícola y pesquera representa solo el 20.8 % restante, producción que equivale al 25 % de la suma del consumo e inversión del sector privado. De otro lado, el total de las importaciones de bienes asciende a 157 % de la producción manufacturera a precios de 2007. Este porcentaje se reduce a 112.5 % si la producción agrícola y pesquera se suma a la producción manufacturera.

En tercer lugar, el patrón de acumulación de capital que dio lugar a este tipo de estructura productiva, si bien aumentó el coeficiente de inversión a PBI, estuvo caracterizado por un sesgo hacia la inversión en construcción. La participación de esta inversión se mantuvo, en promedio, por encima de la participación de la inversión en maquinaria y equipo. Esta última aumentó en los años de la «década dorada», pero estuvo dirigida fundamentalmente hacia el sector extractivo. Como resultado de ello, el *stock* de capital per cápita aumentó en solo 26.9 % durante el período 1990-2013, casi la mitad del incremento registrado (43.5 %) en el período 1960-1980. Esta reducción relativa de la capacidad productiva per cápita explica la existencia de un alto porcentaje (73.7 % del empleo total) de trabajadores informales (de baja productividad y bajos ingresos), a pesar del crecimiento en la «década dorada». Pero, además, esa reducción opera como una barrera a los aumentos sostenidos del PBI per cápita, debido a que aumentarían significativamente las importaciones y, por lo tanto, el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

La actual estructura de precios relativos —funcional a este estilo de crecimiento sesgado a la producción de *commodities* y de bienes y servicios no transables— tiene que cambiar para dar inicio a la construcción de motores internos de crecimiento y desarrollo.

3. Repensando la política económica para el Perú del siglo XXI: Reforma de la políticas monetaria y cambiaria[118]

Antes de abordar el tema de las políticas para la construcción de fuentes internas de crecimiento y desarrollo, en este artículo propondremos algunos cambios en el actual esquema institucional de políticas monetaria y cambiaria orientados a la configuración de una estructura de precios relativos, funcional a un nuevo estilo de crecimiento basado en la expansión de los mercados internos y de las actividades transables.

Reglas vigentes de políticas monetaria y cambiaria

Desde 2002, la política monetaria está basada en una meta de inflación (con una banda de +/- 1 %) y una regla con la tasa de interés de referencia del BCRP como instrumento. Se supone que los movimientos de esta tasa influyen positivamente en el resto de tasas de interés de plazos más largos. Bajo este esquema de política, el BCRP mueve su tasa para asegurar que la inflación y las expectativas de inflación no se alejen de la meta anunciada y, al hacerlo, también asegura la reducción de la brecha del producto.

En el mismo año 2002, se introdujo una regla de intervenciones esterilizadas en el mercado cambiario para contrarrestar las fluctuaciones del precio del dólar. La aplicación de esta regla, dada la inflación doméstica, debería impedir apreciaciones o depreciaciones abruptas del tipo de cambio real y, al mismo tiempo, debería permitirle al BCRP contar con suficientes reservas internacionales para intervenir en el mercado.

Para garantizar la eficiencia de este nuevo esquema de políticas monetaria y cambiaria, el BCRP debería desdolarizar el crédito y, al mismo tiempo, contribuir al desarrollo del mercado de capitales en soles. La lección que nos dejó

118 Publicado en *Diario Uno*, el sábado 11 de julio de 2015.

la crisis de 1998-1999 fue concluyente: la dolarización del crédito bancario, a familias y empresas con ingresos en soles, implica un riesgo cambiario notable por el efecto hoja de balance a que da lugar un aumento del tipo de cambio. (Este mismo riesgo cambiario lo tiene la deuda pública cuando es predominantemente externa o en moneda extranjera).

La reciente aplicación de las reglas monetaria y cambiaria

A inicios de 2002, el BCRP anunció una meta explícita de inflación de 2.5 %, dentro de una banda de 1.5 % y 3.5 %. Pero, en enero de 2007, el nuevo directorio del BCRP decidió bajar la meta de inflación a 2 % (+/- 1 %). La única justificación para esta reducción fue que la inflación subyacente se mantuvo por debajo de la meta desde fines de 2004 hasta fines de 2006. Esta decisión no tomaba en cuenta la importancia que en nuestro país tienen los choques de oferta, dada su estructura productiva. Pero, además, no se ponderó que la disminución de la meta a 2 % podría restarle eficiencia a la política monetaria en situaciones recesivas en las que aún se precisan de estímulos monetarios.

La administración de Julio Velarde, además, de reducir la meta de inflación, en 2007 cambió la política de encaje que en 2004 «se impuso a los adeudados con el exterior de la banca comercial para evitar [los] ciclos de expansión y contracción del crédito en moneda extranjera de origen externo». Con este cambio de política Velarde promovió nuevamente el incremento del crédito en moneda extranjera (Dancourt y R. Jiménez, 2010).

Por último, en la actual desaceleración económica el BCRP utiliza la tasa de encaje en moneda nacional, en lugar de bajar significativamente su tasa de interés de referencia. Entre noviembre de 2013 y junio de 2014, disminuyó esta tasa de 4.25 % a 4 %, y realizó disminuciones posteriores hasta llegar a 3.25 %, que es la tasa vigente en la actualidad. Su temor es que mayores rebajas estimulen mayores salidas de capital que den lugar a incrementos en el precio de dólar y, consecuentemente, a aumentos en la tasa de inflación y a efectos hojas de balance por la existencia de crédito en moneda extranjera.

Reforma de la política monetaria y cambiaria

Las siguientes propuestas de reforma están orientadas a mejorar la eficiencia de las políticas monetaria y cambiaria, y a promover la transformación de la

estructura productiva y del actual estilo de crecimiento económico. Estas reformas son:

1) Adoptar una meta de inflación de 3 % (con una banda de +/- 1 %).
2) Mantener un tipo de cambio real alto y competitivo por largos períodos, con la aplicación eficiente de la regla de intervenciones esterilizadas en el mercado cambiario.
3) Adoptar restricciones fiscales y de otro tipo, fundamentalmente a la entrada de capital financiero especulativo.
4) Desdolarizar el sistema financiero.
5) Fortalecer el mercado doméstico de capitales en soles.

Las tres últimas son condiciones indispensables para mejorar la eficiencia de la política monetaria y cambiaria. Sobre la quinta trataremos con más detalle en nuestra próxima entrega. Lo que importa destacar aquí es que un mercado de capitales en soles robusto, aumenta la competitividad en el mercado financiero, abaratando el costo del endeudamiento.

La adopción de una meta de inflación de 3 % (+/-1 %) permitirá al BCRP enfrentar con mayor flexibilidad los choques de oferta y las restricciones sectoriales que ocurran durante el proceso de transformación de la estructura productiva, que a su vez debe ser acompañado por incrementos de la demanda interna. Tener más espacio para la política monetaria es fundamental en una economía que va a transitar de un estilo de crecimiento primario exportador a otro basado en la expansión de la agricultura, la agroindustria y la manufactura, entre otros.

Por último, la adopción de un tipo de cambio real estable y competitivo para promover la expansión de las actividades transables. Según la teoría, un régimen de tipo de cambio flotante permite aislar la economía doméstica de las fluctuaciones financieras internacionales: la moneda se aprecia cuando entran capitales y de deprecia cuando salen. Pero, como señala Dani Rodrik, «pocas economías toleran [estos] reajustes cambiarios. La apreciación abrupta de la moneda local destruye la competitividad internacional del país. Y la depreciación abrupta provoca consecuencias inflacionarias que la convierten en pesadilla de los bancos centrales» (2014b: párr. 9-10).

Transformar el actual estilo de crecimiento requiere una nueva estructura de precios relativos.

4. Repensando la política económica para el Perú del siglo XXI: Reforma de la política fiscal [119]

Al igual que las políticas monetaria y cambiaria, la política fiscal es fundamental para lograr el objetivo de construcción de motores internos de crecimiento económico. La cuenta corriente de la balanza de pagos, la inflación, los niveles de actividad y de empleo, así como la composición de la población ocupada y de la producción, son afectados por los tres tipos de políticas, en este sentido, todas están relacionadas entre sí.

El esquema institucional vigente de la política fiscal

En el período 2001-2004 se realizaron importantes cambios en el esquema institucional de política fiscal. En 2003 se creó el Programa de Creadores de Mercado de Deuda Pública Interna con varios objetivos: a) mantener un perfil de deuda pública sostenible incrementando notoriamente el peso de la deuda en moneda local; b) desarrollar el mercado de capitales en soles con la generación de una curva de rendimientos (de los bonos de la deuda pública con plazos de vencimiento distintos) referencial para las emisiones en la misma moneda local; y, c) mejorar la eficiencia de la política monetaria con el aumento de la competencia en el mercado financiero originado por la expansión del mercado de capitales en soles.

El Programa de Creadores de Mercado puesto en marcha en marzo de 2003 permitió reperfilar la deuda pública reduciendo riesgos de refinanciamiento, prepagar la deuda pública externa o en moneda extranjera y disminuir significativamente el ratio de deuda pública-PBI. También se creó la curva de rendimientos en soles, que es una referencia indispensable para la emisión de deuda en moneda local por parte del sector privado. El consecuente desarrollo del mercado de capitales en soles permitiría transformar los ahorros domésticos disponibles en inversión productiva doméstica de mediano y largo plazos; pero, además, permitiría combatir la dolarización de la economía. El objetivo último de estas transformaciones era lograr que el crecimiento económico sea realmente liderado por el sector privado nacional en una economía menos vulnerable y volátil.

119 Publicado en *Diario Uno*, el sábado 1 de agosto de 2015.

También se modificó la ley de prudencia y transparencia fiscal de 1999 que limitaba absurdamente el incremento del gasto no financiero real del gobierno a 2 % anual y el déficit fiscal anual del sector público consolidado a 1 % del PBI. La ley que la sustituyó fue la de responsabilidad y transparencia fiscal promulgada en 2003. Posteriormente esta sufrió otras modificaciones y se le puso el nombre de ley de fortalecimiento de la responsabilidad y transparencia fiscal. Sin embargo, ninguna de sus modificaciones incorpora una regla contracíclica que tome en cuenta la trayectoria del superávit primario que hace sostenible la deuda pública.

La gestión reciente de la política fiscal

Si bien aumentaron las emisiones del sector privado en el mercado doméstico de capitales, estas no fueron, todas, en moneda nacional. Los dos últimos Gobiernos promovieron las emisiones privadas de deuda en dólares así como la posibilidad de que otros países de la región andina financien sus inversiones en el mercado local y en moneda extranjera. Tampoco se promovió la emisión de deuda de las pequeñas y medianas empresas en el mercado de capitales.

Desde el segundo Gobierno de García se promovió la integración de los mercados de capitales de Perú, Chile y Bogotá, de tal forma que inversionistas chilenos, colombianos y peruanos pueden negociar en los tres mercados de manera simultánea. Esta integración desnaturaliza el objetivo de convertir el mercado de capitales en soles como el mecanismo de superación de la restricción de financiamiento de los inversionistas privados nacionales, porque desincentiva la participación de pequeñas y medianas empresas locales frente a empresas de Chile y Colombia consideradas menos riesgosas por su grado de desarrollo e historial crediticio. Las emisiones de las empresas peruanas requieren en muchos casos de garantías para bajar su costo financiero.

Por último, en la década 2003-2013, la política fiscal siguió basándose en la fijación de metas de déficit, con lo cual los ajustes procíclicos se hacían mediante las variaciones de la inversión pública. Así se descuidó la inversión en infraestructura económica y social. Los gastos en salud y educación se mantuvieron relativamente estancados. Aumentaron recién en este año. Durante los diez años de alto crecimiento, los Gobiernos privilegiaron la generación de superávits primarios, los cuales alcanzaron un promedio de 2.6 % del PBI, a pesar de que el ratio de deuda/PBI había disminuido significativamente. Los

cálculos del déficit estructural también muestran que la política fiscal de este período fue fundamentalmente contractiva.

Reforma de la política fiscal

Las siguientes propuestas de reforma están orientadas a mejorar la eficiencia de la política fiscal, para promover tanto la estabilidad macroeconómica como la transformación de la estructura productiva y del actual estilo de crecimiento. Estas reformas son:

1) Implementar una regla explícita contracíclica utilizando la trayectoria del superávit primario que hace sostenible la deuda.
2) Reformar la estructura tributaria para hacerla más progresiva y, de esta manera, facilitar la aplicación de la regla contracíclica.
3) Implementar la «regla de oro» de la inversión pública según la cual el endeudamiento debe destinarse solo a financiar el gasto de inversión y no el gasto corriente.
4) Priorizar la inversión en infraestructura pública en el contexto de un ordenamiento territorial que dé lugar a un nuevo esquema de regionalización.
5) Reformar el mercado de capitales haciéndolo predominantemente en moneda local y para facilitar la emisión de deuda por parte de las empresas privadas pequeñas y medianas. El desarrollo y profundización del mercado de capitales en soles, mediante un mayor impulso y promoción del Programa de Creadores de Mercado de Deuda Pública, debe convertirse en un mecanismo de endeudamiento alternativo al sistema bancario.

La inversión pública en infraestructura económica y social, en países como el nuestro, es el mejor mecanismo de atracción de la inversión privada nacional.

5. Repensando la política económica para el Perú del siglo XXI: Importancia de la industrialización y ejes de la política industrial[120]

El crecimiento económico reciente, al igual que el que se registró en los años noventa, fue impulsado por el auge de la demanda externa y de los precios de

120 Publicado en *Diario Uno*, el sábado 15 de agosto de 2015.

los *commodities*. Extraer y exportar minerales es lo que mejor «sabíamos hacer» según el libreto neoliberal. No fue, por lo tanto, un crecimiento sostenible y endógeno (impulsado por fuentes internas). Fue un crecimiento que mantuvo un alto porcentaje de trabajadores y empresas informales de baja productividad; que exacerbó las brechas de productividad con el reforzamiento de la especialización en la producción y exportación de minerales; que afectó a la industria; y, que expandió los sectores terciarios donde se concentran los trabajadores de baja calificación.

Este estilo de crecimiento ha vuelto a poner en evidencia el problema que explica el subdesarrollo en economías como la nuestra: la orientación sectorial de las inversiones privadas. Estas no se dirigen espontáneamente a desarrollar actividades productivas (agroindustriales e industriales) a lo largo y ancho del país.

La importancia de la industrialización

La industrialización es un proceso de «expansión del rango de bienes producidos» que ocurre con aumentos sostenidos de la productividad (rendimientos crecientes) y el incremento simultáneo de la relación capital-trabajo. Esta es una característica que no tienen otras actividades económicas (Young, 1928). La industrialización es un proceso de transformación estructural caracterizado por el nacimiento y expansión de nuevas industrias, con productividades cada vez mayores, y la transferencia simultánea de mano de obra desde las actividades tradicionales o de menor productividad hacia actividades más productivas y modernas que implican la utilización de «más capital en relación con el trabajo» (Rodrik, 2013; Young, 1928).

No hay diversificación productiva exitosa sin industrialización. La expansión de la industria impulsa el crecimiento de la economía en su conjunto mediante los cambios que origina en la estructura de la producción y de la demanda, e influye en el crecimiento de productividad de las actividades no industriales y, por lo tanto, en la tasa global de crecimiento de la productividad y del empleo (Kaldor, 1966).

Los límites del proceso de industrialización no están por el lado de la oferta de factores productivos, sino en la expansión del mercado. En los inicios del proceso se utilizan técnicas conocidas, pero que no eran rentables «a una escala más baja de producto», y se van incorporando técnicas nuevas derivadas de las

invenciones e innovaciones que aparecen con la expansión del mercado. «Las técnicas más intensivas en capital se vuelven rentables en la medida en que la escala del producto se incrementa» (Ros, 2013a: 12). De aquí se sigue que «la industrialización puede tener lugar en presencia de un bajo nivel de capacidades fundamentales: las economías pobres pueden experimentar transformación estructural incluso cuando las habilidades son bajas y las instituciones débiles» (Rodrik, 2013: 5).

Ejes de la política industrial para un nuevo estilo de crecimiento

El desarrollo industrial requiere la intervención directa del Estado para asegurar que la transformación productiva sea un proceso secuencial de generación de actividades económicas con relaciones capital-trabajo cada vez mayores. Este proceso debe basarse en el desarrollo de mercados internos, sin descuidar las exportaciones. Ahora bien, una de las características de la economía subdesarrollada como la nuestra es que tiene mercados internos reducidos y poco dinámicos, allí donde existen. Por lo tanto, la política industrial debe incorporar la creación de mercados con intervenciones del Estado específicas.

En los lugares donde los mercados son inexistentes o larvados, predomina la actividad agropecuaria tradicional. Por esta razón, la industrialización debe comenzar con la modernización de este sector y de las condiciones de vida de la población del campo, desarrollando mercados mediante inversión pública en infraestructura. Mejor, si esta inversión (que puede asociarse con la inversión privada), se focaliza a partir de un ordenamiento territorial que dé lugar a un nuevo esquema de regionalización. La construcción represas y de canales de riego, silos, carreteras, electrificación, agua y desagüe, etc., son fundamentales para aumentar la productividad agropecuaria y generar condiciones de atracción de inversiones privadas para el desarrollo agroindustrial e industrial. En los años 2001-2006 la inversión en infraestructura como porcentaje del PBI solo llegó al 1.5%, mientras que en Chile fue de 5.2%

De otro lado, las actividades industriales existentes y la aparición de otras nuevas, necesitan un tipo de cambio real que abarate el precio relativo de sus exportaciones y les permita competir con las importaciones. Un tipo de cambio real estable y competitivo «es esencial para el crecimiento en una economía abierta, de mercado y en desarrollo» (Ros, 2013b: 137-138). Aparte de la inversión en infraestructura, este es el otro eje de la política industrial porque también genera

condiciones de rentabilidad para que aumenten las inversiones privadas en las actividades industriales (que son en esencia transables). Además, un tipo de cambio real competitivo «es una forma de subsidiar todos los sectores no tradicionales (mayormente transables), sin costos administrativos y sin propiciar comportamientos de búsqueda de rentas y corrupción» (Frenkel, 2005; Rodrik, 2004).

Sobre los principios e institucionalidad de la política industrial puede verse nuestros artículos «Urge una política industrial para iniciar la Gran Transformación» y «La Institucionalidad de la nueva Política Industrial».[121] Hay otras medidas complementarias a las anteriores como el cambio de la matriz energética y construcción del gasoducto del sur; la disminución del poder de mercado en la provisión de servicios públicos; el financiamiento en soles en el mercado de capitales a pequeñas y medianas empresas; y, el desarrollo de programas de capacitación y calificación laboral con participación directa del sector privado.

6. Cómo salir del estancamiento económico[122]

La economía peruana va camino al estancamiento económico en consonancia con la disminución de los precios de los *commodities* y el débil dinamismo de la demanda externa. Este entorno internacional desfavorable tardará varios años en revertirse. Si se considera que en los últimos quince meses los sectores manufactura y construcción han registrado tasas negativas de crecimiento, se puede afirmar que, para propósitos prácticos, la economía ya se encuentra en recesión. De otro lado, el bajo crecimiento del empleo registrado recientemente (alrededor de 2 %), es de baja calidad. Crece el subempleo mientras el empleo adecuado ya no crece.

El crecimiento del PBI durante estos mismos meses —que en promedio se ubica por debajo del 3 %—, se explica fundamentalmente por la expansión de la producción de los sectores terciarios: estos crecen por encima del 5 % con la «ayuda» del INEI. Por ejemplo, en los últimos 24 meses los servicios financieros y seguros y los servicios prestados a empresas, crecieron a las tasas promedio mensual-anualizadas de 11.6 % y 5.98 %, respectivamente.

121 Véase estos artículos en las secciones 5.1 y 5.2 del Capítulo V de este libro.

122 Publicado en *Diario Uno*, el sábado 19 de diciembre de 2015.

Revertir la desaceleración del crecimiento de la producción y el empleo con políticas macroeconómicas contra-cíclicas, sin cambiar el estilo de crecimiento y en un contexto externo económico y financiero desfavorable, es difícil. Hay, además, una situación interna que exacerba esta dificultad. El 33 % de los créditos están dolarizados; el aumento del tipo de cambio —que se acentuará con la reciente elevación de la tasa de interés del FED—, incrementa la inflación; las reservas internacionales del Banco Central (BCR) han caído en cerca de 50 % (ahora dispone de solo US$ 25 226.36 millones, equivalente al 12.4 % del PBI). Esta es una realidad que ha obligado al BCR a subir su tasa de interés de referencia en dos ocasiones, situándola desde el 9 de este mes en 3.75 %.

La oportunidad para cambiar el modelo económico

La actual crítica situación económica que se da en el contexto de una profunda crisis política, ha generado nuevamente, como en otras ocasiones en la historia económica de nuestro país, una gran oportunidad para iniciar el camino al desarrollo. Es la hora de cambiar el modelo de crecimiento y acumulación de capital. Es la hora de emprender un proceso de industrialización de nuevo tipo, basado en la agricultura y en la agroindustria, y con políticas macroeconómicas adecuadas a este propósito.

Esta oportunidad está caracterizada por la caída de los términos de intercambio y una demanda externa por *commodities*, cuya debilidad se prolongará por varios años, acompañada de condiciones financieras desfavorables a la práctica rentista (*carry trade*) de endeudarse «barato» en el extranjero para prestar «caro» en la economía doméstica. Hemos pasado de un largo período de apreciación cambiaria que le quitó competitividad a las actividades transables y manufactureras, a otra de signo contrario: aumenta el tipo de cambio y, bajo ciertas condiciones de política, se genera la posibilidad de diversificar e industrializar la economía. Hemos pasado de una situación donde el financiamiento del crecimiento provenía básicamente de la inversión extranjera y de los influjos de liquidez internacional, a otra que, sin rechazar la inversión extranjera, exige promover la inversión privada nacional orientada a la diversificación productiva y basar el financiamiento del crecimiento en el desarrollo del mercado de capitales en moneda local. En fin, podemos decir que hemos pasado de un largo período de pérdida de la autodeterminación nacional en las decisiones de política económica, a otra donde se abren posibilidades de un manejo soberano

de la política monetaria y cambiaria, y de cambio en la orientación de la política fiscal y de inversiones públicas.

Políticas macro para iniciar el cambio del modelo

En primer lugar, hay que recuperar el manejo soberano de la política cambiaria para convertirlo en el principal instrumento de diversificación productiva. Esto requiere terminar con la dolarización de los créditos y adoptar restricciones fiscales o de otro tipo principalmente a la entrada de capital especulativo internacional. Hay que impedir la práctica rentista del «*carry trade*» por parte de la banca comercial.

En segundo lugar, hay que recuperar también el manejo soberano de la política monetaria, para que el BCR no siga subiendo su tasa de interés en pleno enfriamiento económico, por temor a los efectos del aumento del tipo de cambio. Este riesgo desaparece en un sistema financiero que no dolariza los créditos, pero también cuando se morigera la vulnerabilidad de la economía al movimiento del capital especulativo internacional. Un instrumento de política adicional que permitirá mejorar la eficiencia de la política monetaria, es el desarrollo del mercado de capitales en soles. Con un mercado de capitales dinámico y en expansión aumenta la competitividad en el mercado financiero y abarata el costo del endeudamiento doméstico en moneda local.

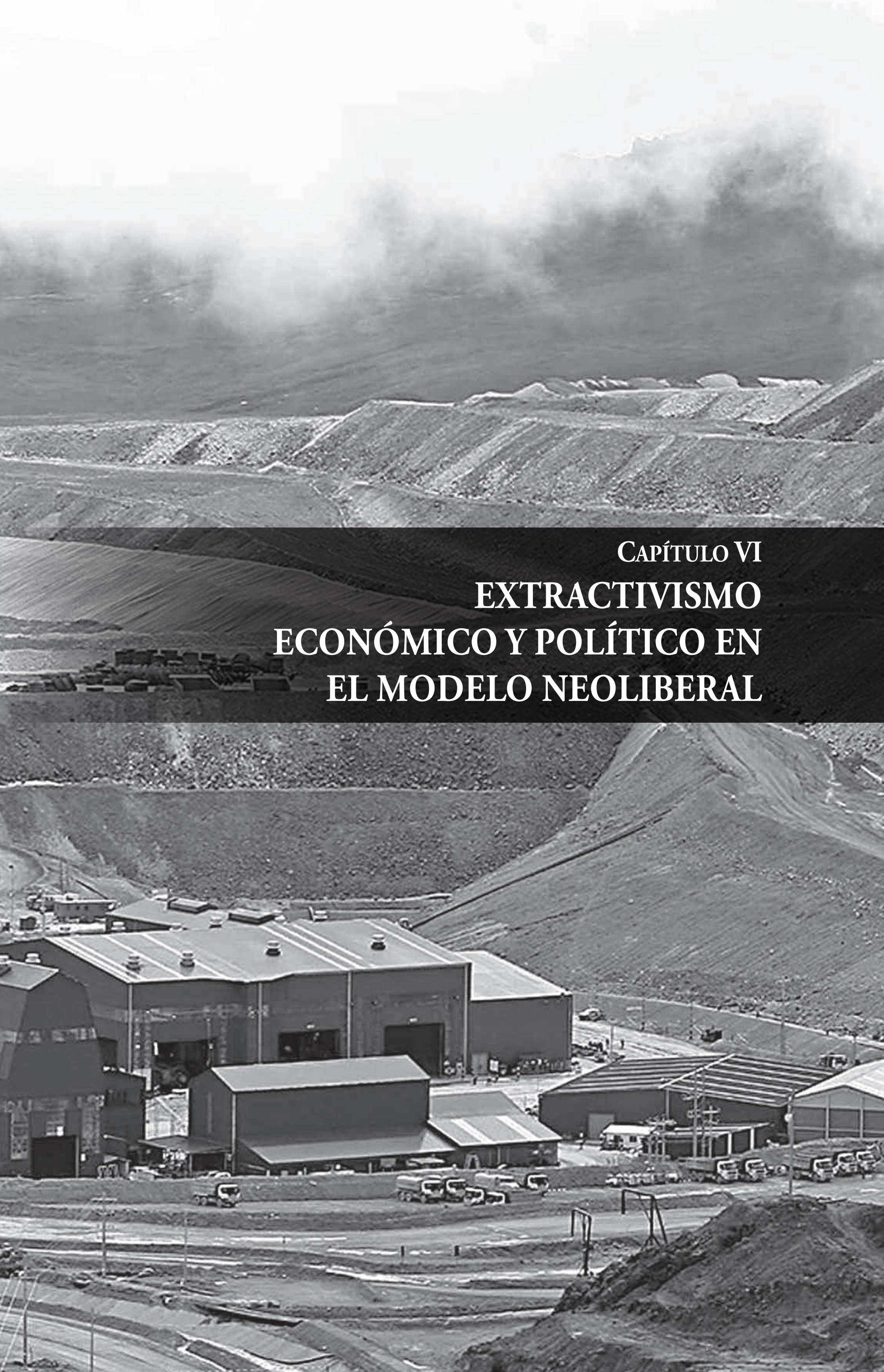
En tercer lugar, adecuar la política fiscal al objetivo del crecimiento y del cambio estructural. Esto requiere priorizar la inversión en infraestructura pública sobre la base de un reordenamiento territorial que dé lugar a un nuevo esquema de regionalización. La diversificación productiva y el cambio en el actual modelo de crecimiento no pueden realizarse bajo el actual esquema de «regionalización». De otro lado, sin capacidad financiera el Estado no puede promover el cambio estructural. Es necesario entonces reformar el sistema tributario para hacerlo más progresivo y combatir la evasión y la elusión.

El esbozo de política macro presentado aquí se orienta a promover el desarrollo de mercados internos para apuntalar el cambio estructural. No limita sino que aumenta los espacios de acción del mercado, pero al mismo tiempo exige una revalorización del papel del Estado. Hay que abandonar el tratamiento contrapuesto y dicotómico del Estado y el mercado que hace el neoliberalismo.

PARTE III

INSTITUCIONES Y MERCADO EN EL NEOLIBERALISMO Y EL REPUBLICANISMO





CAPÍTULO VI

EXTRACTIVISMO ECONÓMICO Y POLÍTICO EN EL MODELO NEOLIBERAL



6.1 Extractivismo, mercado y democracia

1. Democracia y crecimiento económico inclusivo[123]

Lo que está ocurriendo con el proyecto minero Conga evidencia el carácter antidemocrático del poder minero y de los que ahora gestionan el poder político. Pero no solo eso: también evidencia cierto complejo de inferioridad ante lo extranjero. Se menospreció la evaluación del Estudio de Impacto Ambiental del proyecto minero Conga hecha por nuestros connacionales y se optó por un peritaje extranjero que llegó a conclusiones similares, es decir, que el estudio aprobado en 2010 tenía deficiencias notables. El propósito de este artículo es llamar la atención sobre la importancia de la democracia para la definición del carácter inclusivo del crecimiento. El crecimiento con instituciones y prácticas antidemocráticas no puede ser inclusivo.

El extractivismo es antidemocrático

La democracia no se define solo por la legitimidad constitucional-representativa, ni solo por la separación y el ejercicio autónomo de los poderes del Estado. Gobiernos legítimos, elegidos con el voto popular pueden seguir la práctica de someter a sus críticos u opositores, de facilitar la concentración de la riqueza, de permitir la posición de dominio y el abuso del poder, de discriminar y no tomar en cuenta a los pueblos indígenas y de despreciar las condiciones de vida y los niveles de ingreso de los trabajadores. Y, en este caso, claro está, estamos frente a gobiernos antidemocráticos; frente a gobiernos que no practican la democracia republicana y que, por lo tanto, no evitan el dominio de unos sobre otros ni les importa la pérdida del ejercicio de la libertad por la ausencia de condiciones materiales de existencia.

Las instituciones políticas no democráticas son oligárquicas: concentran el poder en «pocas manos» y evitan la aplicación de restricciones al ejercicio de este poder. Estas instituciones políticas son las que generan instituciones económicas funcionales a los intereses de la oligarquía, es decir, son las que extraen recursos del resto de la sociedad para su propio beneficio. En nuestro

123 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 28 de abril de 2012.

país, la presencia de este tipo de instituciones políticas y económicas extractivas —como las denominan Acemoglu y Robinson (2012)— ha sido una constante desde la época colonial.

Este extractivismo siempre fue rentista y poco innovador; se mantuvo sobre la base del aprovechamiento de la renta de los recursos naturales por las respectivas oligarquías que se sucedieron en el tiempo. Nos hizo —en momentos distintos de nuestra historia— un país guanero, salitrero, cauchero, azucarero, algodonero, «productor» de anchoveta, petrolero y minero, esto es, un país primario exportador que miraba solo a los mercados externos. El extractivismo creó un Perú Oficial que marginó, excluyó y empobreció al Otro Perú de la sierra, de la selva y de las barriadas de la costa del país.

El crecimiento inclusivo no es «extractivista»

El candidato Ollanta Humala en su «Compromiso con el pueblo peruano» de marzo de 2011, decía: «Las sociedades democráticas se fundamentan en el pluralismo. Ese pluralismo que es bastante extendido y rico en nuestro país, supone la existencia de diferentes puntos de vista […]. La democracia será más fuerte en la medida en que esa diversidad, que es también un derecho, esté reconocida por todos y garantizada para todos.»

Su rechazo a la sociedad monocorde y su adhesión al pluralismo —que sin duda compartía con nosotros, sus escribidores—, situaba al candidato en el lado de los que promueven las instituciones políticas inclusivas.

Las instituciones políticas inclusivas son plurales y participativas, distribuyen el poder ampliamente en la sociedad, promueven la imposición de restricciones al ejercicio del poder para evitar el abuso y la corrupción y practican el control constitucional de los gobernantes. Este tipo de instituciones políticas generan —según Acemoglu y Robinson (2012)— instituciones económicas inclusivas que distribuyen los recursos de manera más equitativa, limitan los monopolios, crean incentivos a la innovación y al cambio tecnológico, promueven la diversificación del aparato productivo, dan lugar a nuevas y más modernas empresas, se crean industrias, fábricas, aumenta el empleo y los salarios, y se elimina la práctica rentista.

En suma, la redistribución de los recursos e ingresos y la diversificación productiva son fundamentales para impedir la constitución de oligarquías y fortalecer la democracia y las instituciones políticas inclusivas. El creci-

miento económico inclusivo y las instituciones políticas inclusivas generan un proceso reforzado de innovación política y económica: el fortalecimiento de la democracia es acompañado por el progreso tecnológico. Como dicen Acemoglu y Robinson, economías basadas en la represión salarial y de la mano de obra y en sistemas tales como la esclavitud y la servidumbre no son muy innovadoras.

El candidato Ollanta Humala hizo una propuesta de crecimiento inclusivo en su «Compromiso con el pueblo peruano» que incluía la regulación ambiental y la consulta previa. Ofreció adoptar políticas públicas orientadas a diversificar nuestra economía y a incorporar mayor valor agregado a lo que producimos, a fin de que el crecimiento —hoy basado en los altos precios de las materias primas— no esté sujeto a los vaivenes del mercado internacional. Asimismo, ofreció fortalecer los mercados internos y «sustentar la inversión privada, nacional y extranjera, en una verdadera revolución de la educación y en inversión en tecnología e innovación». Pero, cuando llegó al poder, se olvidó de todos sus ofrecimientos.

2. El extractivismo es enemigo de la inclusión social[124]

«Yo no conocía la estatura melancólica del agua»
MANUEL SCORZA

Las instituciones políticas extractivistas no son plurales, son antidemocráticas, no incentivan la innovación en la política, le temen a la participación y a la fiscalización. Por eso favorecen el desarrollo de la corrupción. Estas instituciones —como el Estado y los gobiernos extractivistas del «Perú independiente»— son una prolongación de las instituciones coloniales que basaron su existencia en el sometimiento de las poblaciones nativas. Promueven el comportamiento «cortesano», toleran la formación de «guetos sociales» con poder económico, menosprecian a las poblaciones nativas, toleran el racismo. Y, claro está, los que se hacen del poder gobiernan al margen de los intereses populares, pero extrayendo la «plusvalía política» que le generan sus «seguidores». Por todo ello, el extractivismo político es contrario a la inclusión social.

124 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 2 de junio de 2012.

El extractivismo económico

El paradigma de político extractivista es Pedro Pablo Kuczynski (PPK). En la CADE de 2006 dijo: «Esto de cambiar las reglas, cambiar los contratos, nacionalizar, que es un poco una idea de una parte de los Andes, lugares donde la altura impide que el oxígeno llegue al cerebro, eso es fatal y funesto […]». Su menosprecio a la población andina es evidente. Pero en esta afirmación hay también una concepción económica extractivista que hoy parece dominar el gabinete ministerial del Gobierno del presidente Humala. Se trata de una concepción que sostiene que ya somos una potencia emergente, como país minero (y también gasífero). Hemos crecido —dicen— a tasas altas durante cerca de una década y hemos incrementado notoriamente nuestras exportaciones. Sin embargo, no dicen que durante todos estos años de crecimiento del PBI y de las exportaciones (básicamente tradicionales), los precios de los productos mineros aumentaron significativamente.

Las instituciones económicas extractivistas son rentistas: aprovechan la renta natural de los recursos minerales, gasíferos y petroleros. Operan donde no hay transformación y procesamiento tecnológico para la generación de productos con valor agregado, por eso se ubican más en las finanzas, en mercados cautivos o en la extracción de recursos naturales. No fomentan la competencia ni incentivan la innovación y el desarrollo industrial para diversificar la economía. Favorecen la concentración de la propiedad y el desarrollo de monopolios y oligopolios, por eso son enemigas de la regulación de los mercados. Basan su existencia en salarios bajos y no les importa la apreciación de la moneda. No generan inclusión social.

El extractivismo en el Gobierno de Humala

El presidente Humala no está fortaleciendo la democracia. Sus «idas y venidas» con el proyecto Conga y la violenta represión de la protesta en la provincia de Espinar del Cusco, revelan, no su impericia ni su desconocimiento de los problemas sociales, ambientales y económicos generados por la explotación minera, sino su tendencia autoritaria, su convencimiento de que la política es mandar, instruir a sus operadores y evitar la rendición de cuentas. Humala no es un líder dialogante.

Humala ha decidido ser continuador del extractivismo minero, por eso se ha rodeado de sus conspicuos representantes (como sus ministros de economía, de vivienda, de energía y minas, y otros). Estos, liderados por Castilla, recortaron las metas de las políticas sociales y limitaron la aplicación del impuesto a las sobreganancias. Y, ahora están fomentando la concentración de la propiedad de la tierra en Olmos, excluyendo a los pequeños agricultores.

No hay que ser antiminero para asumir los objetivos de la diversificación productiva, o para sostener que la inversión extranjera en la minería —además de no depredar el medio ambiente, de no convertir en páramos las tierras de los campesinos y de tributar con justicia— debe ayudar a crear industria con los minerales que extrae del subsuelo, sumándose al objetivo de la diversificación productiva.

La minería no es generadora de empleo. Durante el período 2001-2010, que incluye siete años de precios altos de los minerales, la minería dio trabajo a solo el 0.9 % de la PEA ocupada. La minería no es un sector innovador. No procesa o industrializa los minerales que extrae del subsuelo; por eso en ese mismo período, su productividad se redujo a una tasa de 8.2 % promedio anual. Es el único sector cuya productividad desciende precisamente en el período de bonanza minera por los altos precios en los mercados internacionales.

Sin embargo, durante el período 2001-2010 en mención, la agricultura y la manufactura dieron trabajo al 30.5 % y 10.4 % de la PEA ocupada, respectivamente. Estos dos sectores y el sector comercio emplearon al 64.3 % de la PEA ocupada. La agricultura y manufactura, a pesar de haber sido afectadas por las políticas neoliberales son todavía las que multiplican más el empleo y los ingresos.

Es posible una nueva minería con responsabilidad social y ambiental, que tome en cuenta los efectos del cambio climático en la disponibilidad de agua, y que se comprometa a industrializar los minerales para hacer viable la transferencia de tecnología y la generación de empleo. Pero este nuevo modelo de minería tiene que insertarse dentro de una estrategia de desarrollo de mercados internos, de diversificación productiva, priorizando el agro, la agroindustria y la manufactura. Esta es la estrategia de desarrollo de una economía nacional de mercado que ofreció Ollanta Humala cuando era candidato.

3. Democracia, crecimiento y la behetría de Ollanta Humala[125]

La muerte de dos conciudadanos con la violenta represión de la protesta social en Espinar efectuada por el actual Gobierno, y su decisión concertada con el poder judicial para juzgar fuera de su jurisdicción al alcalde Óscar Mollohuanca, constituyen una grave violación a los derechos humanos y al Estado de Derecho. Decidir que los supuestos delitos cometidos durante la protesta social en Cajamarca y Espinar sean tratados en los juzgados de Chiclayo e Ica, respectivamente, es anticonstitucional. El inciso 3 del art. 139 de la Constitución Política de 1993 señala como parte del principio de observancia del debido proceso que «Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera sea su denominación».

La concepción del «orden y autoridad» de Ollanta Humala

Humala sabe que uno de los objetivos de LGT es practicar la democracia. Esto es garantizar la separación de poderes y la vigencia plena de los derechos civiles, sociales, políticos y humanos; restituir a la política el carácter de instrumento de la justicia; e instituir la evaluación y control constitucional de los gobernantes. Si propusimos el cambio de la constitución, fue precisamente para profundizar la democracia y transformar el Estado con el fin de hacerlo más descentralizado y promotor del desarrollo y de los derechos sociales universales. Sin embargo, Humala ahora está siguiendo la ruta del autoritarismo, de los que siempre sacrificaron la libertad y los derechos ciudadanos en el altar del orden y la autoridad.

La descalificación de la legítima protesta y su violenta represión es contraria al nacionalismo que vertebra la propuesta de LGT. El nacionalismo fue concebido como una alternativa democrática a la gestión excluyente y autoritaria de los Gobiernos neoliberales. Nos propusimos construir un Estado-nación que constituya el espacio de vigencia de la democracia y los derechos ciudadanos. Por eso, transformar el país no podía implicar sacrificar la libertad y los derechos humanos y ciudadanos.

125 Publicado en diario *La Primera*, el 9 de junio de 2012.

El actual Gobierno que dice seguir LGT está confundiendo la naturaleza del Estado de Derecho, con la consecución del orden y el supuesto respeto a la autoridad, usando la ley. La autoridad, sobre todo la autoridad pública, se logra con una conducta ajustada a la ética y al derecho, no con la represión policiaca. Por eso, no hay ejercicio democrático con el monólogo ni con la imposición. La democracia tiene sentido cuando muchos —individuos y grupos— tienen algo que decir en las decisiones que toman los gobernantes. Esto implica abandonar la vieja y retrógrada costumbre de mirar por encima del hombro a los llamados gobernados; y para que esto ocurra, la ley y las instituciones deben limitar a los gobernantes.

No hay que olvidar que cuando un gobernante concentra mucho poder, se minan los fundamentos de la democracia y del pluralismo; se renuncia a las instituciones inclusivas y se opta por el extractivismo. Las instituciones inclusivas se basan en restricciones al ejercicio del poder y en una distribución plural del poder político en la sociedad. La habilidad de un grupo de imponer su voluntad a los otros sin restricciones, amenaza al propio Estado de Derecho.

No hay crecimiento ni desarrollo con autoritarismo y sin democracia

Humala debe saber que el crecimiento económico sostenido requiere que los gobernantes respeten los derechos ciudadanos y fortalezcan la democracia. La práctica de la democracia dota de credibilidad a los gobernantes. Hay estudios que muestran que el Estado actúa buscando su propio interés, a menos que las instituciones democráticas lo obliguen a actuar en pos del bien común. Desde esta perspectiva, los dictadores son una fuente de ineficiencia y, por lo tanto, la dictadura no está asociada a un crecimiento más acelerado.

La democracia tiene un mejor desempeño —dice Dani Rodrik— en varias dimensiones: produce menos incertidumbre y volatilidad (con respecto a las tasas de crecimiento futuras y a las fluctuaciones macroeconómicas); presenta un mejor manejo de los *shocks* y produce resultados distributivos que son más deseables. Por un lado, en democracia, las políticas económicas están restringidas por las preferencias del votante mediano, por lo tanto, la probabilidad de que se produzcan resultados extremos es baja. Por otro lado, las formas institucionalizadas de participación política permiten una mayor capacidad de expresión reduciéndose la necesidad del conflicto social. Asimismo, en democracia resulta más difícil excluir a los rivales políticos de los beneficios económicos,

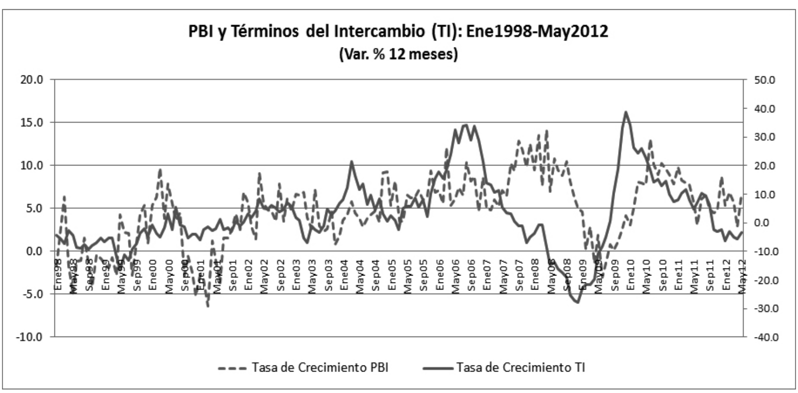
reduciéndose los incentivos a la no cooperación. Además, la democracia mejora la distribución del ingreso desde los beneficios hacia los salarios; mientras que los regímenes autoritarios transfieren ingreso desde los trabajadores hacia los empleadores.

Es importante que Humala sepa que los regímenes democráticos favorecen el proceso de participación política, de competencia y fiscalización por parte de la ciudadanía, e incrementan el poder de negociación de los trabajadores y de los que menos tienen. Pero también es importante que sepa que no puede haber crecimiento, ni desarrollo, con represión y ausencia de libertad. El progreso no se puede fundar en la esclavitud o la servidumbre.

4. El actual patrón de crecimiento económico no es inclusivo[126]

En mayo de este año, el PBI creció en 6.5 % y en el período enero-mayo creció en 5.8 %. Después de la crisis internacional de 2008-2009, la tasa de crecimiento del PBI llegó a un máximo de 12 % en junio de 2010; luego comenzó a desacelerarse y generó una tendencia a la caída. Esta tendencia continuará, sin duda, mientras la actual crisis internacional siga prolongándose y agravándose. El Gráfico 15 muestra, precisamente, la fuerte dependencia externa del crecimiento económico del país.

GRÁFICO 15



Fuente: BCRP. Elaboración propia.

126 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 11 de agosto de 2012.

La crisis asiática y la crisis rusa de 1998-1999 desencadenaron la recesión prolongada de los años 1998-2001; mientras que el posterior aumento de los precios de los minerales y la expansión de la economía mundial dio lugar a un crecimiento sostenido que duró hasta el tercer trimestre de 2008. La vulnerabilidad externa es, entonces, una de las características del actual estilo de crecimiento primario exportador del país. Los productos primarios siguen representando cerca del 77 % del total de las exportaciones, al igual que en 1980. La única novedad es que al interior de estos productos, los mineros ganaron participación en los últimos años.

El crecimiento económico no es inclusivo

La vulnerabilidad externa no es la única característica de este estilo de crecimiento. El 79.3 % del crecimiento de los primeros cinco meses del año es explicado por los sectores comercio y servicios. Si le agregamos el sector construcción, los tres explican el 93.1 % del dicho crecimiento. Este patrón de crecimiento se reproduce desde los años noventa. El 71 % de la producción anual promedio del período 1990-2011 fue explicado por los tres sectores. Además, el 72.4 % del crecimiento del PBI de 1990 a 2011 se debió a los mismos sectores comercio, servicios y construcción.

Lo que llama la atención es el papel amortiguador que desempeñan estos sectores en períodos en los que se desacelera o decrece la producción de la manufactura, la minería y la agricultura. No solo siguen explicando el mayor porcentaje de la producción, sino que lideran el crecimiento. Esto es lo que está pasando desde julio de 2010. En los primeros cinco meses de este año el producto del sector agropecuario creció 3.5 %, el del sector minero 2.2 % y el del sector manufacturero cayó 0.8 %; pero los tres sectores (comercio, servicios y construcción) crecieron a tasas notablemente altas (entre 7 % y 14 %).

De otro lado, el conjunto de los tres sectores dan trabajo al 58 % de la PEA ocupada. Pero, se trata de un empleo de baja calificación, con niveles de productividad reducidos y, por lo tanto, con muy bajos ingresos. Los trabajadores del sector agropecuario —que emplea al 30.7 % de la PEA ocupada— también tienen estas características. En estos cuatro sectores predominan los trabajadores independientes y las microempresas. Según la información del INEI para el año 2010, el ingreso promedio mensual de los trabajadores de las microempre-

sas fue de solo S/ 704.5. En las áreas urbanas el ingreso fue de S/ 797.4 y en las áreas rurales de S/ 465.

Este estilo de crecimiento no puede ser inclusivo porque genera y reproduce desigualdad. Durante los años 1990-2000 del fujimorismo, el salario real promedio fue equivalente a solo el 37.2 % del registrado en 1987. Este promedio se mantuvo en la práctica durante el período 2001-2009. Por lo tanto, el crecimiento de las últimas décadas no mejoró la capacidad adquisitiva de los trabajadores del sector privado ni sus condiciones de calificación y de trabajo. Esto contrasta con el crecimiento notable de las exportaciones reales per cápita y del crecimiento del PBI per cápita que coincidió con el *boom* minero de los últimos ochos años.

El crecimiento es adicto a importaciones

El actual patrón de crecimiento también descuida el desarrollo del agro y de la industria manufacturera. Estos dos sectores han perdido peso y liderazgo en la generación de la producción nacional, y también han reducido su capacidad de generación de empleo. La ausencia de liderazgo de estos sectores y la existencia de ingresos indignos para cerca del 80 % del PEA ocupada, indican que el crecimiento no se basa en ganancias sostenidas de productividad y de competitividad.

La pérdida de importancia de estos sectores ha generado un crecimiento espectacular de las importaciones reales. Estas crecieron a una tasa promedio anual mayor que la del PBI: 7 % durante el período 1990-2002 y 10 % durante 2002-2011. La economía se ha hecho así más dependiente de las importaciones. El porcentaje de los bienes de consumo no duradero importados respecto a la producción agrícola se multiplicaron por 2.5 y el de los bienes de consumo duradero importados respecto a la producción manufacturera por 6.0. Sin embargo, lo que más llama la atención es el incremento de las importaciones de insumos y bienes de capital con relación a la producción del sector manufacturero: de un promedio de 40.7 % en el período 1970-1975 subieron a un promedio de 82.4 % en el período 1990-2010. Según información para los últimos años, este porcentaje supera el 100 %: la importación de insumos y de bienes capital es superior a la producción del sector manufacturero.

Los programas sociales no cambiaron ni cambiarán el carácter excluyente, primario exportador y adicto a importaciones de este modelo de crecimiento neoliberal. La agudización de la crisis internacional y la prolongación del bajo

crecimiento de la producción de las principales economías del mundo mostrarán más temprano que tarde sus límites.

5. La ruta del extractivismo y el gran frenazo fiscal[127]

Una de las características de la actual coyuntura económica —lo decíamos ya desde nuestro artículo del sábado 19 de mayo— es el freno fiscal al crecimiento económico. Cuando Humala, al nombrar a Castilla como su ministro de Economía, optó por una gestión conservadora de las finanzas públicas, es posible que no tuviera idea alguna de que su decisión significaba también dejarle la puerta abierta al extractivismo económico. Pero, él recordará que se lo advertimos cuando conversamos varios minutos en nuestra caminata por el patio del local que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) le cedió para operar como presidente electo. Ningún contrapeso que él ofreció fue finalmente honrado cuando se trasladó a Palacio y ocupó el sillón presidencial. No objetó en absoluto el irreverente recorte que hizo este ministro de las metas de las políticas «de inclusión social», ni cuestionó que se congelara en la práctica el presupuesto de gasto social (saneamiento, vivienda y desarrollo urbano, salud, educación y protección social) como porcentaje del PBI.

El superávit fiscal en la lógica del extractivismo

Este ministro, que antes fue viceministro de Hacienda en el Gobierno de García, hizo que el año 2011 terminara con un superávit fiscal de 1.9 % del PBI (dejó de gastar S/ 9 077 millones). Y, no obstante haber logrado la aprobación de un presupuesto conservador para un país con innumerables necesidades insatisfechas, sigue impertérrito generando más superávit en medio de una desaceleración de la economía internacional. El primer semestre de este año el superávit del sector público no financiero llegó a la cifra de S/ 17 743 millones. Este abultado monto que equivale al 7.1 % del PBI, constituye no solo un frenazo al crecimiento económico, sino también una agresión al objetivo de «inclusión social».

El frenazo en cuestión es intolerable en una sociedad con maestros, militares y policías mal pagados, con una infraestructura de educación y de salud

127 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 18 de agosto de 2012.

pública de pésima calidad, y en una economía con 79.4 % de sus trabajadores en situación de informalidad, con empleos precarios, bajos ingresos y baja productividad. El que ha reducido su gasto en 13.6 % en términos reales, según el estudio nº 46 del BCRP, es el Gobierno nacional. El ministro no puede ahora hacer responsables de este superávit a los Gobiernos regionales y locales, pues estos lo aumentaron en 57.1 % y 18.1 %, respectivamente. Es agraviante, además, dado el alto déficit de infraestructura, que el propio Gobierno nacional sea el que haya contraído su gasto de capital en 37.5 %, en términos reales. Los Gobiernos locales y regionales impidieron la caída del gasto de capital total, al aumentar los suyos en 115.3 % y 49.3 %, respectivamente.

Un gobierno inclusivo no solo debe apurarse en cerrar la brecha de infraestructura y en invertir en educación, sino también en construir una burocracia estatal moderna y eficiente. El ministro Castilla, campeón del superávit fiscal de los últimos tiempos, mantuvo el presupuesto de educación en 2.8 % del PBI y no está mejorando la calidad y los sueldos de la tecnoburocracia. La opinión pública debe saber que el sueldo promedio real de los trabajadores del sector público se mantiene casi constante y muy por debajo de sus niveles registrados entre los años 1960 y 1975. Se recuperó luego de su caída estrepitosa en el período de la hiperinflación, pero después, desde 1995, prácticamente se estancó. Su valores promedio de los períodos 1995-2000 y 2001-2011 equivalen al 34.7 % y al 36.9 %, respectivamente, de su valor registrado en 1987.

Por más que se acelere el gasto en lo resta del año, es altamente probable que terminemos con un superávit mayor al 2 % de PBI. ¿Se dará cuenta el presidente Humala que su ministro sigue la lógica del extractivismo y no de la inclusión social? Recuérdese que su Gobierno aprobó el MMM 2012-2014 que le presentó Castilla, donde aparece como meta de su administración alcanzar en 2012 un superávit fiscal de 1 % del PBI, elevarlo a 1.4 % en 2013 y a 1.8 % en 2014. Es decir, su ministro le hizo aprobar ajustes en un período de incertidumbre y crisis internacional.

Endeudamiento externo injustificado y bloqueo del cambio de la matriz energética

Además de los S/ 17 743 millones que se dejó de gastar en el primer semestre del año, el Gobierno tiene US$ 5 626.6 millones en el Fondo de Estabilización Fiscal. Por lo tanto, llama la atención que el ministro Castilla siga incrementando la deuda externa del país. De agosto del año pasado a la fecha, este ministro

aumentó la deuda con el BID en US$ 335 millones. Es deuda con diversos propósitos, desde mejoramiento de la educación inicial, ampliación de agua potable y saneamiento, hasta modernización del sistema de justicia y desarrollo de la nueva matriz energética (!). La deuda con los Organismos Multilaterales (OM) representa el 39.2 % de la deuda externa total y la deuda con el BID representa el 41.5 % de la deuda con los OM. ¿Cuál es el interés de endeudarse con estos organismos, si tenemos recursos para gastar? Si debe necesariamente endeudarse ¿por qué no lo hace en el mercado interno, en soles, y de paso estimula la profundidad y liquidez del mercado de capitales?

El ministro Castilla parece también oponerse al cambio de la matriz energética. Según diversas informaciones periodísticas, es el artífice de la sustitución de la idea de construir un gasoducto de Camisea a Ilo y de un polo petroquímico en este lugar, por la de colgarse al gasoducto de Camisea a Pisco para desde aquí llevar etano a Ilo, por la costa. Sabemos que el extractivismo es contrario a la industrialización, a la innovación y a la competencia. Con ese cambio, los extractivistas que están en el poder favorecen a los dueños de Camisea (Repsol-Hunt) y, al mismo tiempo, eliminan la posibilidad de competencia que se produciría (precios más bajos para los consumidores del sur) al tener dos gasoductos y otra empresa operando en asociación con el Estado. Castilla estaría así frustrando la esperanza de industrializar el sur.

«Las instituciones económicas extractivistas —dicen Acemoglu y Robinson— están sinérgicamente conectadas con las instituciones políticas extractivistas. Estas concentran poder en pocas manos y que tienen los incentivos para mantener y desarrollar instituciones económicas extractivistas para su propio beneficio» (2012: 81).

6. La derecha neoliberal es enemiga de la democracia[128]

El carácter arcaico, fundamentalista e irracional de la reacción que protagonizó la derecha y sus medios ante la intención del Gobierno de comprar los activos de Repsol en la Pampilla —hoy frustrada deshonrosamente—, se resume bien en las palabras que al respecto expresó el presidente de la CONFIEP, Alfonso García Miró afirmó: «esto me confirma la decisión política de interferir en un

128 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 11 de mayo de 2013.

mercado donde trabajan los privados. Me queda claro que este será el comienzo de la transformación del Perú con un Estado avasallador, prepotente, autoritario, como en Cuba, Bolivia Venezuela y Argentina. Pero los peruanos nos defenderemos de esta gran amenaza».

El vergonzoso retroceso frente al fundamentalismo neoliberal

El presidente Humala dijo el 28 de mayo que la compra de Repsol «será vista con criterio técnico y que él solo defiende el interés nacional». Cuatro días después —luego de la declaración de su esposa y también, según dicen, de las amenazas de renuncia del ministro Castilla—, la empresa Petroperú informó que tomó la decisión de no comprar los activos de Repsol, «luego de realizar una evaluación técnica, económica y financiera».

No hubo declaración del presidente. Él debió salir a informar al país, con datos y razones técnicas, sobre la decisión de su gobierno de no efectuar dicha compra. Como no lo hizo, apareció otra vez arrinconado por el fundamentalismo neoliberal. La primera vez fue cuando cedió el BCRP y el MEF a los representantes de esta derecha. Ahora es *vox populi* que los que gobiernan son los fundamentalistas neoliberales y tienen a Luis Miguel Castilla Rubio como su más conspicuo representante.

Ismael Benavides, uno de los ministros de Economía del Gobierno de García dijo conocer bien a su exviceministro Castilla y aseguró que este no ha cambiado sus ideas con Humala. Según dijo: «Él tiene ideas consistentes. Ha dado la orientación económica a este Gobierno cuando aún estaban dando vuelta los Burneo, Dancourt y Jiménez».

La ignorancia de personajes de derecha como Benavides, que han usufructuado del poder del Estado, es inverosímil. No saben que la institucionalidad de la política monetaria y fiscal, que les permitió seguir en «piloto automático», fue el resultado de las reformas que hicieron los Burneo, Dancourt, Jiménez, Schydlowsky y García Núñez.

El fundamentalismo neoliberal es enemigo de la democracia

La violencia mediática y su carácter monocorde que practica la derecha en nuestro país son contrarios a la democracia. No puede haber insultos y calumnias democráticas. Querer imponer la ideología del mercado libre como pensamiento

único es contrario a la democracia. Como dice Todorov en su libro *Los enemigos íntimos de la democracia*: «el primer enemigo de la democracia es la simplificación, que reduce lo plural a único y abre el camino a la desmesura» (2012: 14).

La tendencia a contraponer el Estado y el mercado, de afirmar que el mercado desregulado es intrínsecamente deseable y que la intervención del Estado es indeseable, supone una postura ideológica incompatible con la realidad. Los economistas saben que hay «múltiples formas en que los mercados fallan» y que estas fallas producen problemas que adquieren un carácter público. Solo por este hecho, la economía y sus mercados ya requerirían de las políticas públicas. Los que piensan que el Estado debe reducirse al mínimo, y que todo lo demás (los mercados) debe ser absolutamente libre, creen que los problemas de inequidad, del exceso de opulencia, de exclusión, etc., encontrarán «solución por sí mismos». Pero no son consecuentes; pues cuando las crisis o las fallas de mercado afectan a los negocios privados, estos exigen que se socialice sus pérdidas.

Veamos un ejemplo. La crisis internacional de 1998-1999 provocó un salto cambiario que hizo quebrar a varios bancos privados que habían otorgado créditos en dólares, a personas y empresas que tenían ingresos en soles. El Estado tuvo que salir a rescatar al sistema financiero endeudándose por una suma cercana a los mil millones de dólares. Esta deuda la pagamos todos y, ciertamente, no fue asumida por los gremios privados.

Los fundamentalistas neoliberales creen que el desarrollo de nuestro país será el resultado de las fuerzas impersonales del mercado. Creen que el mercado «no hace nada mal», que no genera externalidades negativas. Creen en el voluntarismo individual. Olvidan que en el mercado, en tanto es una institución social, existen relaciones de poder y asimetrías que generan desigualdades, exclusiones y conflictos sociales. Como dice Todorov:

> Las reformas que a finales del siglo XX impusieron dirigentes políticos como Thatcher, Reagan y Pinochet en sus respectivos Estados, están ahí para dar testimonio de esa actitud voluntarista. Lo mismo podría decirse de la famosa terapia de choque que se aplicó en los países de la Europa del Este después de la caída del muro de Berlín, y también de las intervenciones de los Estados occidentales durante la crisis económica de 2008-2009 para salvar los bancos privados. Ahora, mientras los beneficios siguen siendo individuales, los riesgos se socializan. Se trata de un neoliberalismo de Estado, una contradicción que hace dudar de la coherencia interna del proyecto (Todorov, 2012: 94-95).

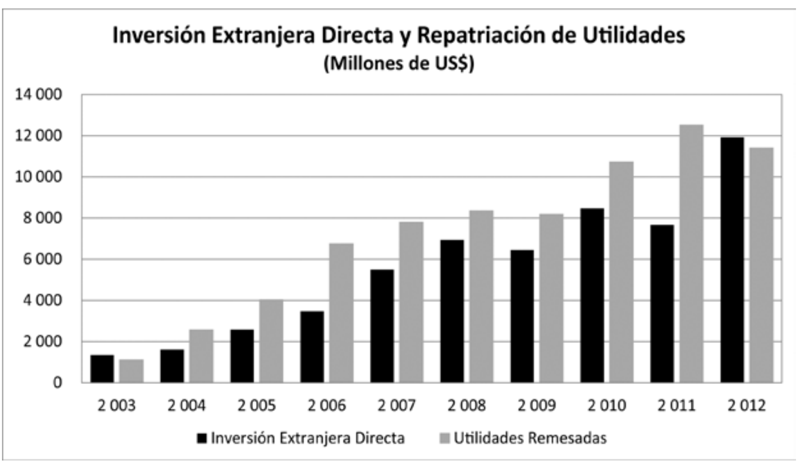
7. Inversión Extranjera Directa y desindustrialización[129]

Perú logra máximo histórico en inversión extranjera directa (IED) en 2012, dicen periodistas y analistas económicos a propósito del informe de la CEPAL, *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*. En efecto, la cuenta financiera del sector privado de la balanza de pagos de nuestro país registra el monto de US$ 12 240 millones por concepto de IED el 2012, cifra equivalente al 6.1 % del PBI del mismo año y superior en 48.7 % al monto registrado en 2011.

Repatriación de utilidades y rentabilidad del capital extranjero

Lo que no destacan estos periodistas y analistas es que de los US$ 12 240 millones de IED, US$ 8 263 millones correspondieron a reinversiones de las utilidades obtenidas por el capital extranjero que opera en nuestro país; tampoco informan que en el mismo año 2012 salieron del país, por concepto de repatriación de utilidades, US$ 11 743 millones, cifra equivalente al 95.9 % del citado monto de IED (véase Gráfico 16).

GRÁFICO 16



Fuente: BCRP. Elaboración propia.

129 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 18 de mayo de 2013.

La IED acumulada en el período 2003-2012 —que incluye los años del *boom* de precios de las materias primas— fue de US$ 56 751 millones, y el monto de utilidades repatriadas durante el mismo período fue de US$ 74 078 millones, es decir, US$ 17 326 millones por encima del total de la IED. Además, US$ 39 336 millones correspondieron a utilidades reinvertidas que se contabilizan como IED.

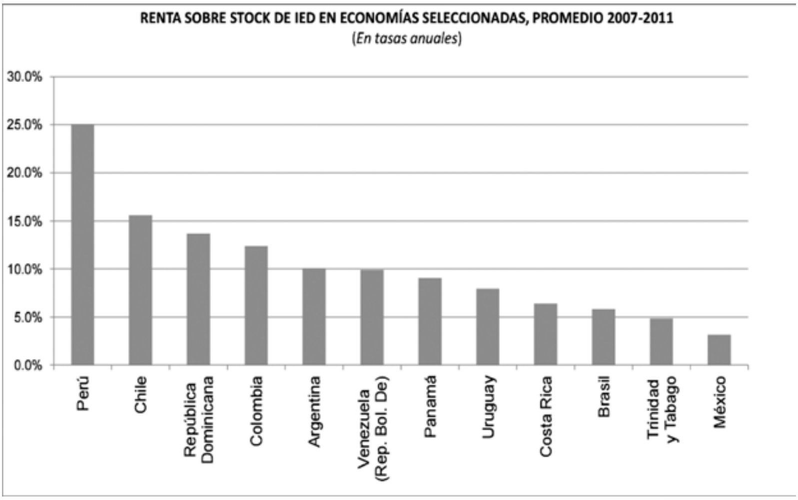
La IED aumentó 9.2 veces en nueve años: pasó de US$ 1 335 millones en 2003 a US$ 12 240 millones en 2012. En esos mismos nueve años, las utilidades repatriadas aumentaron en 10.6 veces y las utilidades reinvertidas en 13 veces. Según la CEPAL, «las empresas transnacionales repatrían a sus casas matrices una proporción de sus utilidades ligeramente superior (55 %) a la que reinvierten en los países de la región donde fueron generadas (45 %)» (2012: 68). En Perú los porcentajes se ubican en 53 % y 47 %, respectivamente.

Además, según la CEPAL, la rentabilidad del capital extranjero aumentó notablemente desde 2003, debido al alza de precios de los productos básicos de exportación «que beneficiaron a las empresas en el sector de los recursos naturales» (2012: 13). En consecuencia, los países especializados en la producción y exportación de materias primas han sido los más rentables para la IED. Nuestro país destaca por haber sido la plaza con mayor rentabilidad durante el período 2007-2011. De acuerdo con la CEPAL (2012), la tasa anual de rentabilidad promedio del *stock* de IED en nuestro país fue de aproximadamente 25 %, casi 10 puntos por encima de la tasa de rentabilidad en Chile y más de 20 puntos respecto a la tasa de rentabilidad en México (véase Gráfico 17).

Efectos de la IED y de la repatriación de utilidades

La IED en nuestro país refuerza la especialización productiva, debido a que se orienta fundamentalmente a la explotación de recursos naturales. La manufactura no constituye el sector más atractivo para la IED. Este tipo de especialización productiva mantiene el dominio de las exportaciones tradicionales (75 % a 77 % del total), reduce las posibilidades de diversificación productiva y, por lo tanto, la generación y multiplicación de empleos de calidad y bien remunerados. Tal como dijo la secretaria ejecutiva de la CEPAL, Alicia Bárcena: no hay «indicios muy claros de un aporte relevante de la IED a la generación de nuevos sectores o a la creación de actividades de alto contenido tecnológico,

GRÁFICO 17



Fuente: CEPAL, La IED en América Latina y el Caribe, 2012

considerando que uno de los principales desafíos que enfrenta la región es un cambio en su estructura productiva».

El *boom* de precios de las materias primas fomenta el «rentismo» y el extractivismo en los grupos de poder económico y político. Este *boom* favorece al sector exportador tradicional y afecta a la industria manufacturera que compite con las importaciones. El fenómeno simultáneo de apreciación monetaria y de creciente influjo de divisas extranjeras abarata las importaciones y fomenta la desindustrialización. Los grupos de poder que usufructúan de este *boom* exportador, refuerzan su dominio, y bloquean la innovación y la diversificación. El extractivismo político y el extractivismo económico, o rentista, se refuerzan generando un círculo vicioso.

La orientación reprimarizadora de la IED, entonces, afecta la sostenibilidad del crecimiento futuro. La concentración de las exportaciones en productos primarios pone en permanente riesgo a la sostenibilidad del crecimiento, porque hace más dependiente a la economía de los *shocks* externos adversos. Pero no es la única causa. El alto crecimiento de las utilidades repatriadas de IED, como también lo señala la CEPAL, «tiende a neutralizar el efecto positivo que produce el ingreso de la inversión extranjera directa sobre la balanza de pagos» (2012: 13). Tal como hemos señalado más arriba, el monto de utilidades repatriadas durante el período 2003-2012 fue mucho mayor que el monto de las entradas de IED en el mismo período.

Sobre los efectos de la IED en el mercado de trabajo, la CEPAL, —«basándose en los empleos directos anunciados por los inversionistas para proyectos de ampliación de la capacidad productiva»— señala que: «Las actividades de comercio y de construcción son las que crean más empleo [siete puestos por cada millón de dólares de inversión], seguidas por la industria manufacturera y los servicios [tres puestos]. Las actividades mineras [incluido el petróleo] crean un puesto de trabajo por cada dos millones de dólares» (2012: 11-12). Desafortunadamente, poco o nada hacen los gobiernos para mejorar la matriz productiva de nuestros países mediante gravámenes destinados a fondos de desarrollo agrícola e industrial.

8. El significado del neoliberalismo de Estado[130]

Amigos y alumnos me han comentado y escrito criticándome el uso de la frase «neoliberalismo de Estado». ¿Cómo puede haber neoliberalismo de Estado —me preguntan— si usted mismo dice que el neoliberalismo propone la minimización del Estado, la ausencia de toda intervención estatal en la economía? Por lo demás, me dicen, es un sinsentido hablar de neoliberalismo de Estado en nuestro país cuando los neoliberales critican al Estado peruano acusándolo de «miedoso e incompetente».

Los orígenes del neoliberalismo

El neoliberalismo como ideología sucede al liberalismo. Esto es por definición, como la teoría económica neoclásica sucede a la teoría económica clásica (pero aclaro que esta última alude a la teoría de Ricardo). Los liberales del siglo XVIII y XIX tuvieron enorme influencia en el desarrollo de la teoría económica neoclásica, según la cual la economía tiende al pleno empleo cuando los mercados funcionan sin la intervención del Estado. En este sentido, los liberales incluyen como parte de las libertades civiles, la autonomía económica, lo que implica postular la ausencia de regulación del mercado por parte del Estado.

El neoliberalismo surge como respuesta crítica a la puesta en práctica del proyecto socialista a partir de 1917. Reaccionan contra la sustitución del mercado por un plan centralizado, y contra la supresión de las libertades indivi-

130 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 29 de junio de 2013.

duales. A partir de ese acontecimiento —según Todorov— «entramos a una nueva fase de la evolución del liberalismo, que justifica que hablemos de neoliberalismo. Ahora la doctrina se formula asumiendo la oposición con el mundo totalitario que está construyéndose» (2012: 91). Sus principales exponentes son Ludwig von Mises (1881-1973) y Friedrich A. Hayek (1899-1992). Pero, después de la Gran Depresión de 1929 y durante el auge del keynesianismo, estos neoliberales enfilan sus críticas contra el Estado del Bienestar.

El significado del neoliberalismo de Estado

Los neoliberales plantean «la sumisión del hombre a las fuerzas impersonales del mercado». En su obra *Camino de servidumbre*, Hayek sostiene que en el pasado esta sumisión «hizo posible que se desarrollara la civilización» (1985 [1944]: 151). Con el ascenso al poder de Margaret Thatcher en Gran Bretaña (1979) y Ronald Reagan en el Estados Unidos (1980), se dio inicio a la aplicación del pensamiento neoliberal en el mundo. La manera como se aplicaron las políticas y reformas neoliberales en nuestros países difiere de un lugar a otro, de sus condiciones iniciales y del tipo de institucionalidad vigente en ellos. Lo que no varió fue el uso del poder del Estado para beneficiar a los poderes existentes en el mercado. Y esto es lo que dio lugar al «neoliberalismo de Estado» frase que, en justicia, hay que decirlo ahora, pertenece a Todorov.

En nuestro país este neoliberalismo de Estado comienza con la creación de las AFP. Estas instituciones privadas no fueron creadas por el mercado, sino por el Estado, con la forzada direccionalidad de parte de nuestros ingresos a las AFP que no elegimos según algún indicador de mercado. Estas instituciones administran nuestros recursos con la ayuda del Estado: si los fondos para proveer la pensión mínima no alcanzan, el diferencial se los provee el Estado. El jubilado no puede retirar todos sus fondos, por ejemplo, para comprarse una casa, etc., etc. Otro ejemplo de «neoliberalismo de Estado» en nuestro país fue el rescate del sistema bancario afectado por la crisis de 1998-1999 que hizo el Gobierno de Fujimori, con lo cual acrecentó la deuda pública en cerca de mil millones de dólares.

El neoliberalismo, además, ha acentuado el extractivismo económico y político. El poder minero controla al poder político. El Gobierno de Humala cedió ante este poder y no fue capaz de exigirle compartir sus ganancias extraordinarias asociadas a los altos precios de los minerales. El extractivismo que hoy se practica en nuestro país está agotando los recursos naturales no renovables, y el actual

Gobierno no tiene una política clara de creación de otros activos para compensar esta pérdida y no perjudicar a las generaciones futuras. La inversión privada de los últimos tiempos ya no expande la producción de aquellas actividades que generan más empleo e ingresos.

A escala internacional, hay también neoliberalismo de Estado. Durante la crisis de 2008-2009, los Estados intervinieron para salvar a los bancos privados. Para esta ideología los beneficios son y deben ser siempre privados, pero los riesgos y las pérdidas de las operaciones de los grupos de poder privados deben ser socializados, deben ser asumidos por toda la población.

Ciertamente decir «neoliberalismo de Estado» es una contradicción. Pero, como dice Todorov,

> […] precisamente por tratarse de una contradicción hace dudar de la coherencia interna del proyecto. El liberal Benjamín Constant (1767-1830) no había previsto que el Estado pudiera reforzar su influencia en la vida de los individuos y a la vez ponerse al servicio de algunos de ellos. Después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, los Estados que habían adoptado esta ideología, como Estados Unidos y Gran Bretaña, acrecentaron su control sobre las libertades civiles, y a la vez dejaron plena libertad a agentes económicos individuales. A partir de este momento hemos entrado en el ultraliberalismo, tercera fase de la evolución de esta doctrina (2012: 95).

9. Los neoliberales criollos y la democracia[131]

El razonamiento dicotómico de algunos escribidores de la derecha neoliberal los conduce a afirmar que todos los que abogan por su regulación, o por la intervención económica del Estado para corregir sus fallas, son estatistas, es decir, partidarios de la eliminación del mercado. Aunque defendemos la libertad de expresarse de este modo, no podemos dejar de señalar que los que así razonan no han asimilado los cambios ocurridos en los últimos treinta años en la esfera de la política y de la economía. Estos neoliberales criollos se sienten los únicos abanderados y propietarios, no solo del mercado sino también de la democracia y de la defensa de los derechos humanos.

131 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 15 de junio de 2013.

Las crisis de las democracias constitucionales

Los neoliberales creen que el «desmantelamiento de la URSS y la caída de su dominio sobre Europa del Este» es el «fenómeno internacional» más importante de los últimos treinta años. Hay que señalar que este hecho fue el resultado de la crisis de legitimidad de aquellos regímenes que negaron en la realidad su pretensión de «gobiernos de la clase obrera». Pero, sin duda alguna, no fue ni es el único acontecimiento internacional de las últimas décadas.

El período neoliberal que sigue al *Golden Age* del capitalismo también registra otro fenómeno de similar envergadura. La práctica de la impostura terminó de arruinar al «bloque del Este», cuya expresión simbólica fue la caída del muro de Berlín; pero las «piedras que en su caída desprendía este muro golpearon a los dos lados de la cortina de hierro y no solo a uno». Como dice Eloy García, el capitalismo y el llamado socialismo constituían las dos caras de una misma moneda «de un discurso histórico perfectamente trabado en torno a un hilo conductor común». Por eso, la crisis del Estado socialista revelaba también la crisis «de su rival el Estado constitucional democrático» (E. García, 2002: 183). Aquí también se trata de una crisis de legitimidad, pues la contradicción entre los principios y los hechos de la realidad evidenciaron y siguen evidenciando una creciente degradación de estas democracias.

Hay pérdida de referentes y de significación en los discursos políticos. Hay un «rotundo fracaso» de la representación política: los partidos y los sindicatos han perdido su carácter de «instrumentos de sociabilidad política». Los grupos de poder económico y político —«que operan siguiendo una lógica ajena a la idea democrática»— han confiscado y corrompido al aparato institucional del Estado. Las libertades individuales han dejado de ser «postulados morales destinados a garantizar la autodeterminación humana para convertirse en medios instrumentales del tráfico mercantil» (E. García: 2002: 185). En fin, hay una continua desconexión entre la teoría y la praxis que revela la honda crisis que hoy experimentan las democracias constitucionales.

El neoliberalismo y la democracia

El neoliberalismo, que se impone en casi todos los países del mundo desde fines de la década de 1970, extendió la idea de que la esencia del Estado de Derecho se encuentra en la neutralidad económica del Estado. La igualdad formal ante

la ley es incompatible —decía Hayek— con toda actividad del Estado en la economía. Pero, como dice Todorov (2012), hoy la principal amenaza que pesa sobre la democracia y las libertades proviene del fortalecimiento de determinados individuos por la puesta en práctica, desde el Estado, de las políticas neoliberales.

Se flexibilizaron los mercados laborales porque su regulación supuestamente entorpecía la libertad de acción de los empresarios. Con ello pusieron en desventaja a los trabajadores, acrecentaron la desigualdad y erosionaron las condiciones materiales para el ejercicio de su libertad. Asimismo, las libertades económicas han traspasado las fronteras nacionales, quitándole soberanía a los Estados, con lo cual ya no importan los países, ni las personas ni el medio ambiente, sino los capitales transnacionales. Con el neoliberalismo, el Estado ha cedido su papel de garante social al mercado libre.

Esta tiranía de los individuos y del mercado desregulado ha puesto en evidencia que la separación de poderes del Estado en tres (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), para que se limiten mutuamente, ya no es suficiente garantía de democracia. Todorov nos recuerda que hay dos poderes adicionales, el económico y el mediático, que también deben ser sujetos a un sistema de pesos y contrapesos, que deben ser necesariamente desconcentrados para evitar el daño que le hacen a la democracia y a las libertades individuales, para evitar que las conviertan y sigan convirtiendo, como diría Eloy García, en «medios instrumentales del tráfico mercantil» (2002: 185).

Afortunadamente, hay un renacimiento del pensamiento republicano que nos da pistas para revalorizar lo político «como lazo de conexión social», para imaginar el sentido de una «democracia republicana» y para superar la dicotomía Estado-mercado (Pocock, 2002; Skinner, 1998; Dunn, 1995; Pettit, 1999; Cassassas, 2008; Domenech, 2004; otros). Los Estados no pueden estar sometidos al «control político» del mercado; no pueden ser tributarios de las agencias de calificación ni de los grupos de poder que no rinden cuentas a nadie. Por su parte, el mercado, en tanto institución social que genera asimetrías de poder e injusticias sociales, no puede estar al margen de la regulación del Estado. No es verdad que «fuera del mercado no hay salvación posible».

10. Ganancias extraordinarias y tributación en la minería[132]

La economía peruana creció a la tasa de 6.3 % promedio anual durante once años, pero solo en cuatro (de 2004 a 2007) de estos once años se registró superávit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Antes y después del período 2004-2007 se registraron déficit. En el primer semestre de este año el déficit ya alcanzó la cifra de 5.4 % del PBI. La razón por la que se registró superávit en ese período fue el crecimiento espectacular en el valor de las exportaciones mineras que dio lugar, por primera vez en la historia moderna del país, a cuatro años de superávit comercial equivalente, en promedio, al 7.2 % del PBI. Aunque siguen registrándose superávits comerciales en los años de 2008 a 2012, su monto equivale, en promedio, a solo 3.7 % del PBI. En el período 1990-2003, la balanza comercial y la cuenta corriente registraron déficits de 1.5 % y 4.7 % del PBI, respectivamente.

Las extraordinarias ganancias mineras

Los superávits comerciales que se registraron desde 2004 hasta 2012, aunque decrecientes desde que se inicia la crisis internacional en 2008, fueron causados por el espectacular crecimiento de los precios de los minerales. La tasa de crecimiento promedio anual de los precios en los períodos 2002-2007 y 2009-2011 fueron de 23.5 % y 24.1 %, respectivamente. En el período 1995-2002, los precios crecieron a la tasa de 1.1 % promedio anual, pero habían crecido de manera notoria entre 1991 y 1995.

Los altos precios de los minerales generaron ganancias extraordinarias entre 2003 y 2012. Se debe tomar en cuenta que, durante el período 1990-2002, la producción minera a precios constantes —según cifras del BCRP— creció a la tasa de 8.1 % promedio anual, mientras que en el período 2002-2012 creció a la tasa de solo 2.5 %. Si en este último período los precios de las exportaciones hubieran crecido a una tasa de 11.1 % promedio anual, las ganancias extraordinarias de la minería correspondiente al período 2004-2012 habrían ascendido a US$ 59 462 millones (US$ 6 607 millones anuales), equivalente al 5.3 % del PBI. Además, si realmente los precios de los minerales hubieran crecido a dicha tasa, la balanza comercial del período habría registrado un déficit promedio de -0.4 %.

132 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 9 de noviembre de 2013.

Aunque la cifra estimada de las ganancias extraordinarias podría parecer abultada, esta es mucho menor que los US$ 72 966 millones que se «remesaron al exterior» durante el período 2004-2012 por el concepto de utilidades de la inversión extranjera directa. Este monto es equivalente al 6.6 % del PBI.[133]

Con una tasa impositiva extraordinaria de 45 % a las ganancias extraordinarias de US$ 6 607 millones anuales (3.3 % del PBI de 2012), se habría recaudado 1.5 % del PBI. En otras palabras, el Gobierno hubiera podido recaudar entre US$ 2 500 millones a US$ 2 900 millones adicionales por el concepto de impuesto a las ganancias extraordinarias. Este habría sido el caso ideal, pero hubiera bastado que se ponga un piso de US$ 1 000 millones a US$ 1 500 millones anuales por el concepto de un impuesto a las ganancias extraordinarias.

La tributación minera a la baja

El Gobierno de Humala incumplió un compromiso electoral y cedió a las presiones del poder minero. Aprobó un nuevo régimen tributario a la actividad minera que incluye: a) un impuesto especial a la minería aplicable sobre la utilidad operativa de las empresas sin contratos de estabilidad jurídica; b) un gravamen especial aplicable sobre la utilidad operativa de las empresas con contratos de estabilidad jurídica; y, c) la modificación de la base de cálculo de la regalía minera aplicable a empresas sin contratos de estabilidad jurídica, optándose por la utilidad operativa y ya no por el nivel de las ventas. Además, de acuerdo con esta nueva normatividad, «el monto pagado es deducible como gasto para efectos del impuesto a la renta».

Esta nueva normatividad tiene un efecto contractivo sobre el canon que reciben los Gobiernos regionales y los Gobiernos locales (las municipalidades), puesto que reduce la magnitud de las utilidades para efectos del pago del impuesto a la renta. No hay precedentes en gobiernos democráticos que hayan hecho tamaña concesión al poder minero, lo que afectará a las generaciones futuras al no compensar con impuestos adecuados el agotamiento de los recursos o activos naturales.

133 En el rubro Utilidades o pérdidas devengadas de la Renta de Factores del Sector Privado la cifra correspondiente al período 2004-2012 es de US$ 72 966 millones. Como dice el propio Banco Central, este rubro «Incluye las utilidades y dividendos remesados al exterior más las ganancias no distribuidas». Cuánto de este monto se reinvierte, es otro tema. La Renta de Factores es parte de la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos, mientras que la Inversión Extranjera Directa (IED) pertenece a la cuenta Financiera y de Capitales. En el período 2004-2012 la IED fue de US$ 55 416 millones y US$ 38 698 millones fueron reinversiones.

Asimismo, de acuerdo con información del BCRP, la recaudación por el concepto del gravamen minero ascendió a solo S/ 942 millones en 2012; cifra que equivale a solo US$ 357.1 millones y que está muy lejos de los S/ 3 000 millones anuales que según el Gobierno permitiría recaudar el citado gravamen.

Además, hasta septiembre de este año la tributación minera (por el concepto de tercera categoría y regularizaciones) disminuyó en S/ 2 591 millones. Mientras entre enero y septiembre de 2012 se recaudaron S/ 5 148 millones; entre enero y septiembre de este año, la recaudación fue de solo S/ 2 557 millones. Es decir, se produjo una caída de 50.3 %. Los pagos por regalías y por el gravamen se redujeron en 16.1 % y 17.2 %, respectivamente, comparado con lo recaudado entre enero y septiembre de 2012. Este año, sin duda alguna, la recaudación por el gravamen será mucho menor que la cifra correspondiente a 2012.

El ministro Castilla debe explicar las razones del «incumplimiento» de la promesa de recaudar S/ 3 000 millones con el gravamen, pues fue él quien lideró la reforma de la tributación minera.

11. Neoliberalismo y asimetrías de mercado[134]

El debate suscitado por la compra de Epensa y Alfa Beta Sistemas por parte del Grupo *El Comercio* se ha circunscrito a su efecto violatorio de las libertades de expresión e información. Es verdad que, al tener ahora una participación de cerca de 80 % en el mercado de la prensa escrita y controlar el 79 % de los ingresos por publicidad, el Grupo El Comercio ha acrecentado su poder de controlar y administrar información, lo que afecta las libertades constitucionales básicas. Pero, hay que señalar que la violación al art. 61 de la Constitución Política de 1993 no solo se da en el mercado de los medios de prensa, sino también en otros mercados.

La doctrina neoliberal del mercado

La doctrina neoliberal surge como reacción a la instauración del comunismo en 1917 y al ascenso del nazismo en Alemania. Es una reacción contra la «economía estatal». Esta doctrina se aleja del pensamiento liberal clásico porque

134 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 1 de febrero de 2014.

—como dice Vargas Llosa —[135] convierte al liberalismo en una doctrina «esencialmente económica, que gira en torno del mercado como una panacea mágica para la resolución de todos los problemas sociales». Sus más preclaros representantes son Ludwig von Mises y Friedrich A. Hayek de la llamada escuela austriaca. Ambos argumentaban que la privación de la autonomía económica del individuo conduce a la esclavitud política. Estos son los ideólogos de la oposición entre el Estado y el mercado, de la ausencia de intervenciones económicas del Estado en el mercado. Con precios y salarios flexibles, los mercados libres, sin restricciones, asignan eficientemente los recursos generando bienestar general. Como el mercado no puede hacer nada mal, los neoliberales proclaman una intervención estatal especial: la supresión sistemática de toda traba al libre funcionamiento del mercado.

Esta doctrina se pone en práctica con Ronald Reagan en los Estados Unidos (1981-1989) y Margaret Thatcher en Gran Bretaña (1979-1990). Sus reformas económicas y sociales —que Vargas Llosa las concibe como «de inequívoca raíz liberal»— se apoyan precisamente en esa concepción que antepone el mercado al Estado. Reagan desmanteló el compromiso de la democracia con el capitalismo, compromiso que le asignó al Estado el papel de asegurar los equilibrios macroeconómicos y corregir las injusticias sociales derivadas del funcionamiento del mercado. Para Reagan, el Estado era el «problema» frente al mercado que encarnaba la «solución». Thatcher siguió el mismo camino. Revelando su franca adhesión a la escuela austriaca llegó a afirmar que «La sociedad no existe. Solo existen hombres y mujeres individuales».

En consecuencia, no se puede afirmar, como lo hace Vargas Llosa, que Reagan y Thatcher «impulsaron la cultura de la libertad de manera extraordinaria». Es imposible preservar la libertad renunciando a la sociabilidad. En la visión atomista del individuo no hay interés común o colectivo que oriente sus decisiones como ciudadano. Por lo tanto, el neoliberalismo pone en riesgo la libertad de los individuos como ciudadanos y, por lo tanto, la democracia.

Las asimetrías de poder en el mercado

La crisis internacional actual ha demostrado que el funcionamiento libre del mercado no lleva al bienestar general. Pero también ha mostrado que alienta

135 En su artículo «Liberales y Liberales», publicado en *La República*, el domingo 26 de enero de 2014.

la formación de grupos de poder económico. El Estado intervino para socializar los riesgos y efectos negativos del mercado desregulado, y para mantener el carácter privado e individual de los beneficios financieros y económicos. Es la paradoja del «neoliberalismo de Estado» que privilegia la constitución de individuos y grupos con poder económico que no rinden cuentas a nadie. Además, el neoliberalismo alienta la globalización, lo cual hace posible que los agentes económicos evadan el control político de los Estados nacionales. Es el ideal neoliberal: el Estado y los políticos puestos al servicio de los poderes económicos.

Los mercados desregulados tienden, entonces, a generar asimetrías de poder, con individuos o grupos de individuos que acaparan «poder de mercado» y que suelen constituirse en oligarquías político-económicas. Así, las instituciones que genera la desregulación de los mercados, son extractivistas o rentistas, enemigas de la pluralidad y de la democracia, enemigas de la innovación y del cambio. Estas instituciones revelan la existencia de otra paradoja en la praxis neoliberal: se rechaza la intervención del Estado en nombre de la libertad de los individuos, y al mismo tiempo que se dificulta esta libertad con «la libertad sin restricciones que se concede al mercado y a las empresas privadas».

El mercado desregulado ya no es la institución social que puede alimentar el encuentro entre individuos libres y civilmente independientes, pero con dimensión social. Este encuentro, según imaginaba Adam Smith, permitía asegurar el mejoramiento de las condiciones de vida a que todo ser humano aspira, y que este mejoramiento material ocurra en una comunidad plural, diversa y en ningún caso en una sociedad socialmente fracturada. Para Smith —como nos recuerda David Casassas—, la libertad y la equidad no solo son compatibles, sino que se necesitan mutuamente.

Para regresar al principio de este artículo, el debate sobre la concentración de los medios de prensa escrita debe ampliarse a otros mercados de bienes y servicios, y ayudar a crear consensos sobre medidas específicas como el impulso de una ley de fusiones y concentraciones.

12. China, los dueños del Perú y el crecimiento[136]

Los actuales dueños del Perú han celebrado las afirmaciones de Paul Krugman en contra de la industrialización y diversificación productiva.[137] Según sus escribidores más connotados, Krugman habría «desbaratado el afán industrializador y de diversificación de la economía, dando por zanjado un debate que desde hace tiempo enrarece el clima de inversiones en Perú». Estos escribidores metecos dicen que ya no somos un país primario exportador y que ya estamos «produciendo valor agregado». Por lo tanto, «no hay que asustarse mucho si se debilitan los precios de los *commodities*», porque —con lo dicho por el nobel— ya no importa el acentuado sesgo primario exportador en la estructura de nuestras exportaciones.

Estos defensores del extractivismo no saben que el vecino del sur desarrolló manufacturas basadas en bienes primarios y que, por ejemplo, Canadá alentó la inversión extranjera en su sector extractivo, pero condicionándola al desarrollo de actividades manufactureras y a transferencias de tecnología.

La descapitalización de la economía

Tampoco les importa la descapitalización del país. Krugman afirmó que es importante incrementar la inversión en educación, pero ellos no agarran el guante. No dicen nada de la notable caída de la tributación minera. De 2011 a 2013, el impuesto a la renta de tercera categoría proveniente de la minería cayó 57.2 %. La caída en 2013 fue de 48.6 %. En dos años, sin que los precios de los metales llegaran a sus niveles de 2004, dejaron de tributar alrededor de S/ 4 443 millones. El monto del impuesto a la renta que pagó el sector minero en 2013 equivale a 57.6 % del que pagó en 2006. Por su parte, el gravamen especial a la minería, que según el actual Gobierno ascendería a S/ 3 000 millones, fue de solo S/ 942 millones en 2012 y de S/ 809 millones en 2013. Nada de esto es consistente con el nivel de precios de las exportaciones que en 2013 fue mayor en 49 % del que se registró en 2006; tampoco es consistente con el comportamiento de los términos del intercambio: en 2013 se redujo solo en 3.2 % respecto de su nivel alcanzado en 2006.

136 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 29 de marzo de 2014.

137 Krugman hizo estas afirmaciones en su conferencia *New directions in competitiveness*. El evento, citado anteriormente, fue organizado por la Universidad de ESAN.

El período 2006-2013 corresponde al *boom* de precios de los *commodities*. Durante estos ocho años, las utilidades y dividendos remesados al exterior por las empresas extranjeras (que básicamente operan en el sector minero), ascendieron a US$ 76 289 millones; la inversión extranjera directa fue de US$ 61 411 millones, correspondiendo a reinversiones un total de US$ 38 996 millones. En el conjunto de estos mismos ocho años, el impuesto a la renta correspondiente al sector minero fue de US$ 16 400 millones (S/ 47 392 millones). No hay manera de sostener la idea que los activos minerales extraídos y exportados han sido sustituidos por otros activos (capital humano, industria y agroindustria) mediante la tributación. El presupuesto en educación sigue alrededor de 2.9 % del PBI desde el segundo Gobierno de García, y todos sabemos que gran parte de la infraestructura educativa y de salud se encuentra es situación deplorable, sobre todo en la sierra y selva del país. Por otro lado, seguimos produciendo servicios de baja productividad y con una mano de obra de baja calificación. Los sectores manufactura y agropecuario representan, juntos, el 20.9 % del PBI a precios de 1994.

La vulnerabilidad externa de la economía

Los que dicen que ya no somos un país primario exportador y que no necesitamos diversificar nuestra economía implícitamente aceptan que la desaceleración de la economía china no afectará el crecimiento ni alterará el modelo económico. Pero, cuando el crecimiento chino se sitúe por debajo del 7 % actual y se derrumbe el crecimiento de nuestro país, los dueños del Perú, consistentes con su conducta meteca y antinacional, buscarán otros culpables. No les importará que ante sus ojos los tratados de libre comercio no servirán siquiera como «eventos de relaciones públicas», tal como los calificara Krugman.

El primer ministro chino, Li Keqiang, dijo que «tolerarían una desaceleración de la expansión económica este año y que procurarían promover reformas que busquen un crecimiento a largo plazo y sostenible». Analistas diversos están haciendo pronósticos sobre los efectos de estas reformas. Michael Pettis, por ejemplo, dice que las reformas que conducirán al cambio en el estilo de crecimiento del país chino, si realmente se efectúan, reducirán su tasa de crecimiento de manera dramática y por varios años.[138] Nadie duda ahora que China no volverá a reproducir sus altas tasas de crecimiento. La situación económica difí-

138 Véase Pettis (2014).

cil por la que actualmente atraviesa, está provocando que empresas endeudadas se declaren incapaces de servir su deuda. Al respecto, el primer ministro chino dijo: «somos reacios a ver moratorias de productos financieros, pero algunos casos son difíciles de evitar».

La desaceleración del crecimiento chino se expresará en nuestro país de dos maneras: caerá la demanda real por los minerales que producimos y le exportamos, y bajarán aún más los precios de estos *commodities*. Las economías más vulnerables a estos efectos según Craig Botham son: Chile, Colombia, Rusia, Sudáfrica y Perú. El grado de vulnerabilidad es medido tomando en cuenta por el peso de los *commodities* no alimentarios (*non-food commodities*) en el total de las exportaciones y el peso de las exportaciones a China.[139]

La caída de la demanda externa y de los precios de los *commodities* reducirá aún más las exportaciones mineras y las inversiones. En ausencia de este impulso externo, se acentuará la disminución de la tasa de crecimiento de PBI. Si se compensa esta ausencia con impulsos internos de demanda, aumentará más el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos y se redoblarán las presiones inflacionarias y devaluatorias. ¿Los dueños del Perú caerán en la cuenta que era importante diversificar la economía?

13. Ollanta Humala: Tres años de Gobierno mediocre[140]

Ollanta Humala inició su cuarto año de gobierno con la bancada de su partido fracturada: siete congresistas renunciaron en rechazo a su práctica autoritaria y por diferencias ideológicas. Pero, en su mensaje por fiestas patrias ante el Congreso de la República no aludió a este hecho. Fue un mensaje mediocre, nada autocrítico y conservador.

No ha fortalecido la democracia

Su Gobierno ha sido cooptado por los poderes fácticos y los grandes grupos económicos, tanto nacionales como extranjeros. Exacerbó la crisis de representación política con la imposición de su candidata a la presidenta del

139 Véase «Ranking EM vulnerability to China». *Financial Times*, de 13 de marzo de 2014.
140 Publicado en *Diario Uno*, el sábado 9 de agosto de 2014.

Congreso. Por eso su Gobierno es igual a los que le antecedieron. Perdió a siete congresistas porque no cumple con sus promesas. No obstante el rechazo de los trabajadores independientes, ha hecho efectiva la retención de parte de sus haberes para las AFP. Favorece al grupo económico que opera en la industria alimentaria y la publicidad al promover un reglamento a la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable para Niños, Niñas y Adolescentes, que según los especialistas desconoce los parámetros técnicos establecidos por la Organización Mundial de la Salud (OMS). De otro lado, mantiene sin promulgar el Proyecto de Ley de Evaluación Previa de los Actos de Concentración Empresarial. En realidad, como dejaron entrever los renunciantes a su bancada, Ollanta Humala es una «interpósita persona»: gobierna según los dictados de su ministro de Economía y Finanzas, fiel escudero de los grupos de poder.

No dio detalles de las concesiones en megaproyectos

Habló de la importancia de la línea 2 del metro Ate-Callao, del gasoducto sur peruano, de la refinería de Talara, del aeropuerto de Chinchero, del puerto San Martín en Pisco, de la red dorsal de fibra óptica, etc., pero no dio detalles de los términos en los que se hicieron las concesiones. Se sabe que en más de un caso no se promovió la competencia, es decir, la presencia de más de un postor. El Congreso de la República y la Contraloría deberían investigar estas y otras concesiones, al igual que la ciudadanía organizada. Hay que evitar que la corrupción siga siendo parte del sistema político y de Gobierno, y también hay que evitar que el costo de algunas de esas inversiones se financie con incrementos en las tarifas públicas que pagan los consumidores.

Humala no ha cumplido su oferta electoral de poner en práctica «una forma republicana de gobierno con mecanismos explícitos de evaluación y control constitucional de los gobernantes». Estos mecanismos, junto a la activa acción cívica de los ciudadanos, son fundamentales para que la política se convierta en una acción de servicio social y no de provecho propio. Ollanta Humala hablaba con ironía cuando dijo: «estamos cumpliendo lo prometido».

Tres años de «piloto automático»

Humala se dedicó a administrar el Estado como cualquier otro Gobierno. No aprovechó el auge económico para hacer los cambios que ofreció cuando era

candidato. Mantuvo estancados los gastos en educación y salud como porcentaje del PBI durante tres años; por ejemplo, la cifra de cerca de 3 % del PBI del gasto en educación que heredó de Alan García. Por eso su anuncio de aumentar el gasto en educación en alrededor de 0.5 % del PBI a partir del próximo año, fue tardío. ¿Por qué va a ser posible este incremento ahora que el crecimiento está en cuestión, si no lo fue antes en pleno auge económico?

Se desaprovecharon tres años para iniciar los cambios en la educación y superar el límite de capital humano que enfrenta las inversiones. Por lo demás, la cifra anunciada es insuficiente dado los problemas por los que atraviesa el sector (infraestructura, sueldos, calidad de los profesores, equipamiento, etc.). Hoy, de no haber operado su Gobierno en «piloto automático», el gasto en educación debería estar por encima del 4 % del PBI. Igual ha ocurrido en salud y seguridad ciudadana. El que definió los montos a gastar desde el inicio de su Gobierno fue el ministro Castilla. Este mediatizó el impuesto a las sobreganancias mineras y redujo «Pensión 65» de S/ 250 a S/ 150. De otro lado, la solidez macroeconómica que mencionó Humala no fue fruto de sus tres años de gestión; lo heredó del Gobierno de Toledo. Los encargados de administrar la nueva institucionalidad macroeconómica que heredó su Gobierno —Castilla y Velarde— se durmieron junto al «piloto automático» desde el Gobierno de Alan García.

Su plan de diversificación productiva no convence

Humala también anunció que acaba de aprobar el Plan Nacional de Diversificación Productiva. Dijo que este plan permitirá sostener el crecimiento económico a largo plazo y que el Estado asumirá el «rol de identificar, junto al sector privado, los sectores que tienen el mayor potencial para darles las condiciones necesarias para su despegue». ¿Cómo se procederá a esta identificación? La propuesta repite un error de la política industrial tradicional. Humala ha olvidado su propuesta de «desarrollar mercados locales y regionales internos, para que se desarrolle un mercado nacional y para terminar con la segmentación productiva».

El impulso a la inversión privada y su orientación hacia la agricultura y la industria, según esta estrategia que Humala ha olvidado, provenía de la eliminación de las restricciones de mercado y de financiamiento que esta inversión enfrenta. Las medidas con este fin hacían énfasis en soluciones de mercado,

como, por ejemplo, el tema del financiamiento de las inversiones en el mercado de capitales.

14. La renuncia de Castilla y el carácter de la actual coyuntura[141]

La renuncia del ministro Castilla (14-09-2014) se produce en una coyuntura especial. Hay una confluencia de hechos económicos y político-institucionales que podría ser el inicio de una crisis de gobernabilidad de envergadura.

La naturaleza de la actual coyuntura

Por un lado, hay una espectacular caída del crecimiento económico cuyo origen se encuentra en la crisis y el posterior estancamiento de la economía internacional, y en el fin del incremento sostenido de los precios de los minerales que exportamos. El enfriamiento del mercado externo ha puesto en evidencia los límites y debilidades del modelo económico impulsado por las políticas neoliberales. Al efecto negativo sobre el crecimiento del actual contexto externo adverso, se suma la abrupta contracción de la inversión pública en el segundo trimestre de este año. La industria y la agricultura están debilitadas y sin capacidad para impulsar y sostener el crecimiento. La caída sistemática del tipo de cambio real ocurrida en los últimos ocho años les hizo perder competitividad, al mismo tiempo que produjo una masiva penetración de importaciones que les redujo el mercado interno.

Por otro lado, en el país se experimenta una profunda crisis institucional, solo comparable a los años en que se puso en evidencia la corrupción del Gobierno de Fujimori y Montesinos. Hay evidencia de que se gobierna con ministros que favorecen a empresas privadas y grupos de poder económico (véase los Cornejoleaks). Pero existe, además, evidencia de corrupción en el poder judicial con el involucramiento de fiscales para favorecer a gobernantes regionales corruptos. Por el lado del Congreso hay una nueva correlación de fuerzas que no favorece al actual gobernante. A todo esto se agrega un proceso electoral para presidentes regionales y alcaldes teñido de participantes indecentes y denuncias de corrupción que llegan hasta los asesinados de algunos

141 Publicado en *Diario Uno*, el sábado 20 de septiembre de 2014.

candidatos. El país enfrenta entonces una crisis de su modelo económico y de su institucionalidad democrático-constitucional.

La privatización de la función pública

En el contexto descrito, Castilla, el ayer ministro y tercer personaje más poderoso del país, renuncia para proteger su imagen de ministro «estrella» y no mellar sus vínculos con la «pareja presidencial». Su renuncia fue una forma de cubrirse y liberarse de una posible censura por parte del Congreso. El señor Castilla estaba en serios problemas. Presentó un proyecto de ley dentro del «paquete reactivador» que favorecía a la Corporación Lindley, representante en el Perú de Coca Cola Company, copiando los argumentos que esta corporación utilizó en un proceso contra la Municipalidad de Lima. Este proyecto modificaba la ley de regulación de habilitaciones urbanas y edificaciones, favoreciendo económicamente a dicha Corporación y perjudicando a SERPAR.

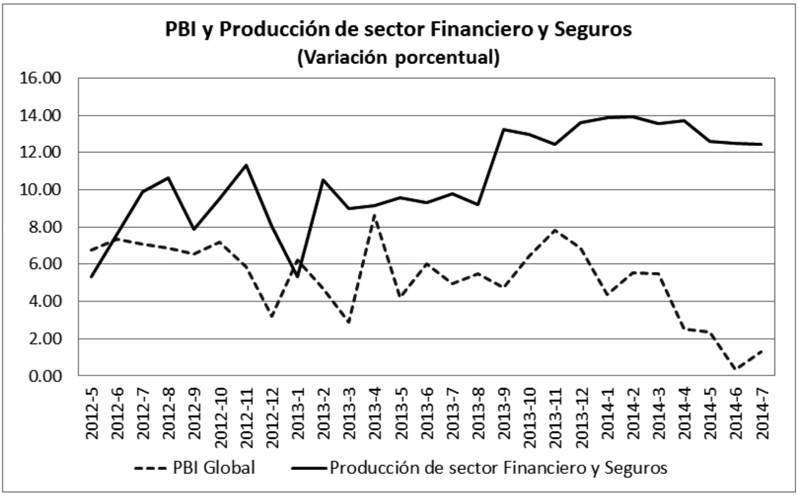
De otro lado, el exministro Castilla fue el que impuso el descuento compulsivo de los independientes para las AFP (norma que acaba ser derogada). Él fue también el autor de los descuentos o condonaciones millonarias de deudas tributarias a grandes empresas. Además, es quien ha transferido la actividad de estudios y propuestas sobre asociaciones público-privadas (APP), que era responsabilidad del MEF, a una empresa privada conocida. Hay mucho más, pero es suficiente para mostrar que este ministro fue el que, con el beneplácito de la «pareja presidencial», promovió la privatización del ejercicio de la función pública y empezó privatizándola en su propio ministerio. La privatización del ejercicio de la función pública, y su ejercicio con intermediarios que favorecen a grupos privados, es contraria a su objetivo de servir al bien común y al interés nacional.

La medición del crecimiento económico

El exministro no se pronunció sobre los problemas de medición del PBI. O no se interesó por este tema, o estaba perfectamente enterado. Desde que se cambió el año base, venimos señalando nuestras dudas sobre la manera cómo se mide el PBI, sobre todo cómo se mide la producción de aquellas actividades cuya información no se basa en encuestas periódicas especializadas. Es el caso, por ejemplo de la producción del sector «servicios financieros, seguros y

pensiones» que registra altas tasas de crecimiento precisamente cuando se está desacelerando la tasa de crecimiento del PBI (véase Gráfico 18).

GRÁFICO 18



Fuente: BCRP. Elaboración propia.

Si se elimina de la contabilidad del PBI la producción de «servicios financieros, seguros y pensiones», las tasas de crecimiento en los meses de junio y julio habrían sido, aproximadamente, de -0.31 % y de 0.57 %, en lugar de 0.3 % y de 1.16 %. El Gráfico 18 muestra que desde junio de 2013, se produce una sorprendente divergencia entre la tasa de crecimiento del PBI y la tasa de crecimiento del sector «servicios financieros, seguros y pensiones». Este hecho debe estar morigerando la desaceleración de la tasa de crecimiento del PBI.

Al nuevo ministro de economía le toca la tarea de sincerar las estadísticas del PBI, fortaleciendo la capacidad técnica del INEI. La siguiente tarea es parar la privatización de la función pública. Es importante que haya fiscalización y evaluación de las asociaciones público-privadas aprobadas antes de su gestión. La información de estas evaluaciones debe publicarse en portal del MEF. Debe, asimismo, gestionar la inversión pública con un plan de inversiones macrorregional y local, para facilitar la expansión de las inversiones privadas nacionales y el desarrollo de mercados internos. Debe apoyar el desarrollo de la industria manufacturera, la agroindustria y la agricultura, para diversificar la estructura

productiva del país. Asimismo, debe promover una política cambiaria que no perjudique a los sectores de producción de transables.

15. El poder como botín, neoliberalismo y crisis[142]

La persistencia de la fragmentación «política», así como la presencia de un alto porcentaje de candidatos con antecedentes de corrupción y de actos ilícitos, es atribuida, por una de las explicaciones más sofisticadas, a la existencia de un vasto sector informal popular cuyas necesidades son recogidas por alguno de estos candidatos en una suerte de contrato implícito: me das tu voto y yo a cambio no me inmiscuyo en tu conducta informal, pero te ayudo a resolver tus necesidades básicas. Este tipo de contrato implícito prolifera, se dice, porque no hay partidos ni políticos con «propuestas sostenibles de reformas que hayan logrado involucrar a esos sectores mayoritarios». Pero, no se dice por qué no hay esos partidos ni esos políticos.

La explicación alternativa y el neoliberalismo

En nuestro país, la corrupción en la «política» tiene una larga historia, pero su generalización a nivel de todos los poderes del Estado hasta el punto de degradar la naturaleza de la función pública, es reciente. Empezó durante el primer Gobierno de Alan García y se exacerbó durante el «fujimorato» y la imposición del neoliberalismo. El inicio de este período de corrupción generalizada coincidió con la caída del muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría, hechos que dieron lugar a una crisis de las ideologías, principal fuente de identidad de los partidos políticos de ese entonces. Lo que siguió fue una crisis de estos partidos, principales usufructuarios de las ideologías que dominaron gran parte del siglo XX.

Con la caída del muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría, desapareció el competidor ideológico del modelo constitucional democrático. Esta desaparición facilitó la propagación de los postulados democráticos por casi todos los países del mundo, pero al mismo tiempo, puso al descubierto sus debilidades y, en países como el nuestro con escasa historia democrática, estas debilidades de la democracia constitucional se revelaron en forma más dramática: proliferaron

142 Publicado en *Diario Uno*, el martes 14 de octubre de 2014.

«políticos» y agrupaciones «políticas» que degeneraron y pervirtieron la esencia misma de la democracia. Fue el golpe de muerte a los partidos políticos y/o a sus principios y programas que les dieron origen.

La crisis se exacerbó con la llegada del neoliberalismo que colocó a la libertad económica en el mismo nivel que las demás libertades individuales. Se fomentó el individualismo, desacreditando el interés público, se privatizaron los servicios públicos y se destruyeron funciones sociales importantes del Estado. Los grupos de poder privados penetraron las instituciones de casi todos los poderes del Estado, desnaturalizando el papel de la función pública. Con el neoliberalismo, entonces, se agudizó la crisis del modelo constitucional democrático en nuestro país: el fomento del individualismo (de la tiranía de los individuos, diría Todorov) puso en peligro el bienestar de toda la sociedad. El funcionamiento real de la democracia se alejó así de los principios que lo inspiran; y la vida política se convirtió en una lucha por el «botín del poder». La lógica de la política como lazo de conexión social fue desplazada como nunca por la lógica del poder y del tráfico mercantil.

El modelo económico neoliberal

El neoliberalismo, además, reforzó un estilo de crecimiento rentista o extractivista, que mantiene a la economía desconectada de la geografía y la demografía, y que tiene efectos sociales y ambientales nocivos. Los conflictos sociales regionales y locales proliferan porque los frutos del crecimiento no se distribuyen por igual. Es un estilo de crecimiento que se funda en la minimización del papel económico del Estado, que fomenta la especialización en la producción y exportación de materias primas, que crea enclaves que no tienen conexiones dinámicas con la economía interna, que no desarrolla los mercados internos y que alimenta la informalidad.

Por lo tanto, el estilo de crecimiento neoliberal no toma en cuenta los intereses de la comunidad nacional de la sierra y de la selva del país, ni de la periferia de las grandes ciudades. Además, el neoliberalismo fomenta una competencia internacional espuria basada en la supresión de los derechos de los trabajadores, el mantenimiento de los salarios reales estancados, y la desatención de los costos medioambientales de la explotación de los recursos primarios.

El neoliberalismo no fortalece, entonces, la institucionalidad democrática. Privilegia las inversiones extranjeras en la actividad primaria exportadora,

beneficiándolas con contratos de estabilidad tributaria y otras exoneraciones. Favorece la especialización en actividades primarias sin mayor transformación que dependen de los mercados externos, en lugar de promover la creación y el desarrollo de mercados internos, la diversificación productiva y la innovación.

En suma, el neoliberalismo ha erosionado la institucionalidad democrática de nuestro país y ha vuelto a truncar la culminación de la construcción de un Estado nacional soberano.

Sin embargo, la crisis descrita no ha desaparecido el principio democrático. Sigue vigente la fuente de su legitimidad. Pero se precisa de reformas que permitan convertir a los electores en ciudadanos, superar la concepción de la democracia como solo un procedimiento institucionalizado, controlar y vigilar a los representantes elegidos, respetar la diversidad cultural y promover una verdadera descentralización política, y hacer énfasis en la virtud cívica de los ciudadanos y en su participación responsable en los asuntos públicos bajo un marco legal e institucional adecuado. Estas reformas democráticas deben basarse, además, en una concepción de la libertad como no-dominación, y en la consideración del Estado y del mercado como instituciones sociales indispensables y no contrapuestas.

16. ¿Instituciones débiles o instituciones extractivistas?[143]

Economistas, politólogos y otros profesionales están difundiendo la idea de que el problema central en el Perú de hoy está en la existencia de instituciones débiles. No sorprende que los acólitos del llamado «milagro económico» (el alto crecimiento de los años 2003-2013) estén de acuerdo con este diagnóstico. Son los que difunden la idea de que «los culpables de esta debilidad son "los gobiernos"». Son los mismos que sostienen —contradictoriamente— que la causa del milagro de las «realizaciones económicas y sociales» fue la Constitución Política de 1993. Afirman que: ¡Fue una nueva institución —la Constitución de 1993— la que hizo posible el aumento de la inversión privada (y también de la pública), generando, por lo tanto, crecimiento, creación de empleo, disminución de la pobreza, etc.!

143 Publicado en *Diario Uno*, el sábado 20 de junio de 2015.

«Milagro» con instituciones económicas extractivistas

Lo que no se entiende bien es por qué coinciden con este diagnóstico los que sostienen que el crecimiento de los años 2003-2013 fue un falso milagro y que sus causas fueron totalmente externas (crecimiento de la demanda mundial, precios altos de los minerales y condiciones financieras favorables). Reconocen que fue un crecimiento con un alto porcentaje de trabajadores informales (73.7 %) y con un pobre desempeño de la productividad. Al respecto, véase el libro de Ganoza y Stiglich, *El Perú está Calato: el falso milagro de la economía peruana y las trampas que amenazan nuestro progreso* (2015).

Si se acepta que este crecimiento fue el resultado de la operación de instituciones económicas extractivistas, entonces no será difícil concluir por qué éstas fueron acompañadas por instituciones políticas también extractivistas. Decir que las instituciones son débiles es, por lo tanto, un eufemismo para encubrir que el extractivismo es la característica fundamental del modelo neoliberal, el cual se introdujo precisamente con la Constitución de 1993. Las instituciones políticas extractivistas son fuertes, no son débiles, y para sustituirlas con instituciones políticas inclusivas, se tiene que cambiar el modelo económico y político neoliberal, y el contrato social que le dio origen.

Las instituciones económicas extractivistas son las que operan extrayendo rentas, sin transformar ni innovar, y que promueven, junto a la concentración del poder económico, el desmantelamiento de los estándares regulatorios. El neoliberalismo, como ideología de la libertad irrestricta del mercado, ha promovido la explotación (especialización en la producción) de recursos con alta renta natural, como los minerales. También se orienta a la obtención de ganancias espurias de competitividad mediante la flexibilización del mercado de trabajo y el abaratamiento de los costos laborales. Por eso, no hemos tenido ganancias de competitividad sobre la base de aumentos en la productividad. Hay extractivismo en todos los sectores de la economía. Es la institución de la ganancia fácil (piensen en las AFP, en los seguros, o, más específicamente, en las ganancias cambiarias de los bancos).

Las instituciones políticas extractivistas

Las «deficiencias institucionales» de las que nos hablan Ganoza y Stiglich (2015) no se pueden desvincular del extractivismo neoliberal de los últimos veinticinco

años, aunque su origen o parentesco es más remoto. La «debilidad de los partidos políticos, la incapacidad del Estado para imponer seguridad y combatir el crimen, y la pérdida de legitimidad de los poderes del Estado», así como el deterioro de la calidad de la educación y de los servicios de salud, tienen relación con las políticas económicas neoliberales implementadas en ese tiempo. ¿Quién no sabe que en la década de 1990 se generaban superávits primarios para servir la deuda externa, recortando gastos en educación, salud y mantenimiento de la infraestructura económica y social? ¿Quién no recuerda que en pleno «milagro» se generaron superávits primarios de 3.2 % del PBI en los años 2004-2008 y de 2.8 % en los años 2011-2013? ¿Quién no sabe que esta ideología de la austeridad es, en todo momento y en todo lugar, una ideología neoliberal?

Krugman dice que «las ideas realmente malas tienen un extraordinario poder de resistencia […] Y el ejemplo perfecto de una idea realmente mala es la determinación, contra toda evidencia, de defender que el gasto público que ayuda a los desfavorecidos es una causa fundamental de nuestros problemas económicos» (2015: párr. 1 y 4). A los neoliberales no les importa que «la ayuda a los desfavorecidos» en Perú sea mejorar la calidad de la educación y salud públicas, o aumentar los sueldos de los maestros, del personal del poder judicial y de la policía. Por eso decimos que las instituciones económicas extractivistas no están disociadas de las instituciones políticas extractivistas. Estas últimas no incentivan la innovación ni la eficiencia en el ejercicio de la función pública; erosionan la democracia porque no promueven la virtud cívica y la rendición de cuentas de los elegidos; evaden la fiscalización; y, favorecen la penetración de la corrupción en las instituciones de Estado. Entonces, la llamada debilidad institucional es funcional al modelo neoliberal extractivista.

Shock institucional o cambio de modelo

Para superar esta «debilidad» se requiere un *shock* institucional —dicen Ganoza y Stiglich (2015)—orientado a lograr «cuatro cambios fundamentales para tener instituciones políticas y judiciales conducentes al desarrollo: a) fortalecimiento y concentración de los partidos políticos; b) representatividad de esos partidos con mecanismos de democracia interna; c) calidad de los jueces y fiscales por medio de una carrera judicial meritocrática; y, d) transparencia y rendición de cuentas en las instituciones judiciales (poder Judicial, Ministerio Público y Consejo Nacional de la Magistratura)» (2015: 138-139).

Pero se trata de un *shock* que no va al fondo del problema. El proceso político determina el tipo de instituciones económicas y son las instituciones políticas las que determinan cómo funciona este proceso. Por lo tanto, de acuerdo con Acemoglu y Robinson, «El problema está en quién tiene el Poder [cómo se toman las decisiones, quién toma esas decisiones y por qué los que tienen el poder deciden hacer lo que hacen] […] Diferentes instituciones tienen distintas consecuencias para la prosperidad de una nación, sobre cómo se reparte esa prosperidad y quién tiene el poder» (2012: 84). La solución está entonces por el lado de la acción política y de los procesos políticos.

6.2 Extractivismo político y poder económico

1. La reedición del pacto infame APRA-UNO[144]

La primera vez que en nuestro país se efectuaron elecciones en pleno crecimiento económico, y con una población que exigía transformar el modelo primario exportador, fue al inicio de la década de los años 1960. En 1959, se había promulgado la ley de industrialización y la economía crecía por encima del 8 % anual. Fueron elecciones accidentadas. Ganó Fernando Belaunde Terry, fundador de Acción Popular, en nuevas elecciones convocadas por un Gobierno militar surgido de un contragolpe de Estado. Pero también fueron los años del primer pacto infame del APRA con la derecha. Se aliaron con la Unión Nacional Odriísta (UNO) para enfrentar al líder acciopopulista durante todo su período gubernamental. Boicotearon su propuesta de colonización vial que favorecía la incorporación al mercado interno de vastas tierras a la agricultura y que, en perspectiva, apuntaba a la interconexión sudamericana. ¿Se acuerdan de la marginal de la selva y de su versión ampliada, la unión vial de países vecinos para alcanzar la integración del continente? Además, aliados al capital financiero de la época, la coalición APRA-UNO imposibilitó la revolución del crédito, cuyo objetivo era expandirlo orientando el ahorro interno hacia el desarrollo nacional.

Se creó así una industria incapaz de articular la economía y el mercado interno, y de modificar la composición del comercio exterior. En el interior del

144 Publicado en diario *La República*, el viernes 2 de junio de 2006.

país, particularmente en las regiones más apartadas, se sufrió este abandono: crecieron la pobreza y la migración, pero también la desesperanza y el rencor que posteriormente sirvieron de caldo de cultivo para la subversión terrorista. Esa industria, surgida de la transacción y la componenda, después parasitó y exigió una alta protección efectiva de los Gobiernos militares de Velasco Alvarado y Morales Bermúdez.

El efecto negativo de la coalición APRA-UNO sobre el desarrollo nacional fue después exacerbado por el irresponsable y corrupto Gobierno alanista de 1985-1990, cuyas consecuencias, ahora, muchos de sus antiguos críticos no quieren recordar: se redujo el PBI per cápita y la producción industrial en 30 %; se destruyó la capacidad adquisitiva del salario; y, aumentó la pobreza de 16 % a 45 % y el subempleo de 42.4 % a 73.1 %.

Ahora, a pocos días de la segunda vuelta electoral, Alan reedita ese pacto infame. Como el aprismo lo hizo, primero, durante la «convivencia con el pradismo», y después, con la «superconvivencia con Odría»; el alanismo aprista de hoy pacta con la mafia fujimontesinista. Este es, además de una capitulación ante los representantes del entreguismo y del mercantilismo neoliberal, un pacto de impunidad. Así como el pacto APRA-UNO pervirtió el proceso de industrialización, este nuevo pacto infame pretende castrar el reclamo de transformación del modelo económico neoliberal que la amplia mayoría de la población expresó con su voto en la primera vuelta electoral.

Durante casi cuarenta y cinco años perdimos la oportunidad de crecer construyendo país. No permitamos que el alanismo prolongue este drama histórico. Las propuestas del alanismo (bajar el SOAT, desaparecer los *services* que su propio gobierno creó, apoyar la libre desafiliación de las AFP, bajar tarifas públicas, titulación, etc.) tienen como objetivo crear la sensación de un «cambio responsable» para que nada cambie. El alanismo, al igual que la derecha neoliberal, acepta el TLC negociado con Estados Unidos; rechaza la nacionalización del Estado y de las actividades estratégicas; y, por lo tanto, renuncia a la construcción de un Estado soberano y de una economía nacional.

Pero la reedición del pacto infame también impedirá la *cura moral* de nuestro país. Para el alanismo aprista la lucha contra la corrupción no es una política de Estado. Por eso advertimos que este nuevo pacto infame va a impedir —ya lo está haciendo— que la decencia se instale definitivamente en todos los peruanos como el supremo valor moral de la política y de las relaciones sociales y personales.

2. La conspiración de la argentocracia: BCRP y TLC[145]

Tres hechos caracterizan la coyuntura política actual: la arremetida oficiosa y mediática contra la oposición nacionalista; el proyecto de modificación de la ley orgánica del BCRP impulsado por el APRA y la ratificación del TLC o Acuerdo de Promoción Comercial. Los dos últimos son parte, sin duda, del pago puntual a los grupos de poder que conspiraron contra el proyecto nacionalista, para hacer posible la elección del señor García Pérez. Curiosamente, analistas de canteras opuestas coinciden en culpar a Ollanta Humala de la polarización política de estos días, como si esta no hubiera sido fruto de la conspiración del dinero durante la segunda vuelta electoral.

¿Qué pretende el APRA y la derecha con la modificación de la ley orgánica del BCRP? «Castigar» a sus actuales directores y abrirle el paso a un expresidente con fama, pero poco calificado, para luego quitarle al BCRP la facultad de fijar el límite operativo de las inversiones en el exterior de las AFP. Los lectores recordarán que al inicio de la campaña electoral, en la segunda mitad del año pasado, la especulación de estas instituciones contra la moneda nacional fue parada en seco por el BCRP y con serias pérdidas de dinero para ellas y sus cómplices. Se habló del efecto Humala y, cuando les salió «el tiro por la culata», se acusó al directorio del BCRP de ser cómplice del nacionalismo. El APRA está jugando con fuego al querer disminuir las atribuciones de la autoridad monetaria en el mercado cambiario. Su ignorancia lo lleva a no reconocer que el crecimiento económico de los últimos años se debe, en gran parte, al nuevo esquema de política monetaria introducido en mayo de 2002 por el actual directorio del BCRP.

Por otro lado, ¿por qué el Congreso ratificó el TLC de madrugada, con un debate breve y a espaldas del pueblo? Los lectores recordarán que en plena segunda vuelta del proceso electoral se restauró la argentocracia, heredera de los librecambistas del siglo XIX, entre cuyos integrantes destacaban los comerciantes y cónsules extranjeros que abogaban, con la presión de los Estados Unidos, por la apertura de los puertos y la firma de tratados comerciales. La bancada aprista del Congreso tenía que pagar los servicios conspirativos de la nueva argentocracia y de sus medios de comunicación contra el nacionalismo.

García Pérez faltó a su palabra al apoyar una ratificación que, al igual que el pacto infame APRA-UNO, mediatizará el cambio social y económico que

145 Publicado en diario *La República*, el martes 11 de julio de 2006.

enarboló el nacionalismo. Se ratificó una evidente expresión de engaño al pueblo, porque desde el inicio se mintió. Se dijo que no firmarlo significaría la pérdida de un millón de empleos formales y de US$ 5 000 millones de exportaciones a los Estados Unidos, pues en diciembre culminaría la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de la Droga (*Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act*, ATPDEA).

Nada de esto fue ni es verdad. Con una PEA ocupada de 13 millones 367 mil personas, un tasa de subempleo de 65 %, un 20 % del empleo ubicado en el sector exportador y coeficientes sectoriales de empleo iguales, el número de puestos de trabajo formales generados por las actividades exportadoras (tradicionales y no tradicionales) asciende a 930 mil personas. De este total, 279 mil empleos adecuados corresponden a las exportaciones no tradicionales y solo 116 mil pertenecen a las exportaciones no tradicionales dirigidas al mercado de los Estados Unidos. Por lo demás, si con el ATPDEA se duplicaron las exportaciones y el empleo, entonces se habrían creado únicamente 58 mil puestos de trabajo adecuados y no el millón que divulgaron para «persuadirnos» de las bondades del TLC. Se mintió igual cuando se dijo que perderíamos US$ 5 000 millones de exportaciones a los Estados Unidos. Esta cifra corresponde al total de las exportaciones dirigidas a ese mercado, de las cuales solo el 36 % corresponde a las exportaciones no tradicionales.

El TLC entrega nuestro mercado interno a productos agrícolas subsidiados de manera permanente por el Gobierno norteamericano. Frente a ellas, las compensaciones aprobadas por el Congreso de nuestro país, son ridículas (S/ 112 millones anuales y solo por un lapso de cinco años, para el algodón, el maíz amarillo duro y el trigo). El enfoque estático adoptado no toma en cuenta las sustituciones en la producción y el consumo que generaría la libre importación de productos norteamericanos y que, a la larga, atentaría contra la seguridad alimentaria de nuestro país.

Por último, el TLC es más que un acuerdo de promoción del comercio, porque incorpora temas que no han sido motivo de acuerdos en las negociaciones dentro de la Organización Mundial del Comercio (OMC), como la propiedad intelectual y las patentes, la solución de controversias o el tratamiento de inversiones. En especial, el capítulo de inversiones limita la capacidad soberana del Estado para dictar normas tributarias o para exigir requisitos de desempeño a las empresas transnacionales, so pena de ser demandado en los tribunales internacionales con el argumento de «expropiación indirecta» por supuesta-

mente habérseles afectado sus expectativas de ganancia futura. El TLC, por consiguiente, bloquea la posibilidad de un cambio en el modelo de crecimiento y desarrollo de nuestro país, al atarnos a la dinámica de la economía norteamericana, cuyo futuro, por lo demás, no es nada promisorio.

3. García y la perversión de la política pública[146]

Mientras el presidente dice que «el Perú sigue creciendo con optimismo», el 73.9 % de los peruanos pide que cambie la política económica actual. Definitivamente, el Perú que observa Alan García es otro, no es el Perú que él nos deja. Durante su Gobierno, la participación de las remuneraciones en el ingreso total cayó de 23.1 % a 20.9 %; mientras subió la de las utilidades de 67.5 % a cerca de 70 %. El PBI per cápita aumentó en 24.4 %, pero los salarios reales disminuyeron en 6 %. En el PBI que crece, la participación del comercio y otros servicios aumentó de 62.2 % a 64 % y en estos sectores se concentra cerca del 77 % de la población ocupada de bajísima productividad y con ingresos promedio que no superan los S/ 650 mensuales. Así, el Perú de hoy es económica y socialmente más desigual y más expuesto al conflicto social

Lo que mira el presidente

Alan García nos ha dicho: «hay que hacer detonar la gran inversión [extranjera] para que arrastre a la pequeña y mediana inversión, no al revés». Este giro en el sentido de la política pública ha ocasionado, entre enero de 2006 y septiembre de 2010, la expatriación de US$ 37 000 millones por utilidades del capital extranjero; mientras ingresaron como inversión extranjera directa solo US$ 27 000 millones. En 2010 salieron por concepto de utilidades del capital extranjero US$ 8 900 millones, equivalentes a S/ 25 000 millones, cifra superior a los ingresos de todos los pobres del Perú que suman S/ 21 000 millones.

Alan García ha enviado «cartas a todas las empresas del mundo», pero ninguna a los pobres del Perú. Consecuente con este tipo de política aceptó un «óbolo minero» gestionado por las propias empresas y que en los últimos cuatro años significó solo el 2.4 % de todas las utilidades del sector. Dejó intacto el sis-

146 Publicado en diario *La República*, el jueves 3 de febrero de 2011.

tema tributario regresivo. La distribución del ingreso, medida por el coeficiente Gini, se deteriora después de impuestos (Barreix, Roca y Villela, 2006) y la distribución del IGV en relación con el ingreso afecta más a los pobres porque las exoneraciones recaen sobre la canasta de consumo de los hogares relativamente más ricos (Haughton, 2006). Su gusto por lo meteco lo llevó, además, a acrecentar la vulnerabilidad externa de nuestra economía. Las importaciones reales per cápita aumentaron durante su Gobierno a un ritmo de 16.6 % anual, cifra superior a la registrada en los años de crecimiento (1993-1997) del Gobierno de Fujimori (13.9 %). Las exportaciones reales per cápita solo crecieron a la tasa de 3.8 % promedio anual.

La perversión de la política pública

Los decretos de urgencia nº 01-2011 y nº 02-2011, con los que se facilita la inversión privada en 33 proyectos de infraestructura estratégica (energía, puertos, carretas y aeropuertos), son el súmmum de la perversión de la esencia de la política pública. Acorta los plazos para la ejecución de los proyectos; no se requieren certificaciones ambientales para obtener la autorización administrativa para la ejecución del proyecto; se transfiere propiedades del Estado automáticamente y a título gratuito solo mediante decreto supremo y el Estado asume el costo de la indemnización del perjuicio que esto cause; y, por último, no presentan justificación alguna sobre los costos y riesgos para el Estado, ni los beneficios sociales de cada uno de los proyectos.

Un ejemplo del sentido de esta política es el proyecto «Afianzamiento hídrico de la cuenca del Río Pisco-Río Seco» que deriva agua a la zona de Lanchas donde opera la compañía agroindustrial de Lanchas S.A., cuyo director es el actual ministro de Economía. ¿Cuántos campesinos más se van a beneficiar con este proyecto?

4. La conspiración de la fortuna[147]

Hay una herencia colonial que aún pesa en la cosmovisión de muchos políticos: el gusto por lo meteco, el desprecio íntimo a lo popular, la arrogancia y la

147 Publicado en diario *La República*, el jueves 24 de marzo de 2011.

endogamia cultural, el temor a lo diverso, y la práctica cortesana frente al poder del capital transnacional. Estas son las características de los grupos políticos que defienden el modelo económico neoliberal. Ninguno de sus representantes connotados —Keiko Fujimori, PPK, Luis Castañeda y Alejandro Toledo— se compromete a cambiarlo y menos a revisar el régimen tributario minero para tener un sistema más equitativo.

El poder económico contra el bienestar social

Se dice que impedir la exportación del gas, abaratar su precio en el mercado doméstico, aplicar un impuesto a la sobreganancias mineras y generalizar el pago de regalías, son medidas que atentan contra la inversión extranjera. El hecho es que el gas se vende más caro aquí que en el extranjero y que la actividad minera tiene una serie de beneficios tributarios como la devolución anticipada del IGV e ISC, y los contratos de estabilidad tributaria, que le permite aplicar beneficios ya derogados.

Si tomamos en cuenta el monto que se dejó de recaudar por estos beneficios en los últimos años, la tasa implícita del impuesto a la renta se ubicaría por debajo del 30 %. De otro lado, si aplicáramos el precio promedio del período 1990-2003 para calcular el valor de las exportaciones mineras del período 2004-2010, las sobreganancias generadas por el aumento espectacular de sus precios ascendería a 52.3 % del total exportado en dicho período.

Solo los que confunden su lealtad a un negocio con la lealtad al país pueden sostener que la propuesta de abaratar el precio del gas o de aplicar un impuesto a las sobreganancias mineras es la receta perfecta para que no venga más inversión extranjera.

El inicio de la guerra sucia

El repunte en las encuestas de Ollanta Humala está generando una contracampaña que sin duda se intensificará en los próximos días. Como globo de ensayo han circulado la fábula de la influencia de la coyuntura electoral en la leve alza del precio del dólar, que efectivamente se aparta de la tendencia apreciatoria de las otras monedas de la región. Ni Humala ni su plan de gobierno son responsables de lo que ocurre y ocurrirá en el mercado cambiario. Los responsables

son los mismos especuladores que, junto con PPK en el año 2006, intentaron crear un pánico para impedir el repunte de Humala.

Tampoco se puede decir que el impuesto a las sobreganancias es la causa de la supuesta incertidumbre. Los inversionistas extranjeros saben que este impuesto lo tuvo Estados Unidos, lo tiene Canadá y Australia, y ha sido adoptado recientemente por Chile. La motivación es política. Hay una connivencia reverencial de la derecha económica con los especuladores nativos para impedir la gran transformación del país. Esperemos que el BCRP haga su trabajo.

5. Concentración en Olmos: Otra muestra del extractivismo humalista[148]

A Walter Sencia y Rudecindo Puma, muertos en la protesta legítima de Espinar

Las instituciones políticas y económicas se refuerzan mutuamente y generan un círculo virtuoso cuando son inclusivas o, un círculo vicioso, cuando son extractivistas. Por ejemplo, las instituciones políticas extractivistas que heredamos de la Colonia fueron instituciones que menospreciaron a la población indígena y facilitaron la constitución de grupos de poder económico o instituciones económicas basadas en la concentración de la propiedad. Por su parte, la estructura de intereses de estas instituciones económicas también influyó en la estructura política, penetrando y usufructuando de los poderes del Estado, lo que dio lugar a un círculo vicioso que con distintos énfasis se mantiene hasta la actualidad. Ollanta Humala ha entrado a este círculo vicioso del extractivismo. Para él, los integrantes de la protesta social son también «perros del hortelano».

Instituciones inclusivas en LGT y la hoja de ruta

Ollanta Humala se hizo del poder con un plan y una hoja de ruta que reivindican las prácticas democráticas de gobierno, el respeto escrupuloso a la división de poderes y la plena vigencia de derechos civiles, sociales, políticos y humanos. Para lograr la inclusión social y mejorar la distribución de la riqueza —según la hoja de ruta—, el Estado debe promover el desarrollo de mercados internos, la diversificación del aparato productivo y las exportaciones con mayor proce-

148 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 16 de junio de 2012.

samiento y contenido tecnológico. Ambos documentos tienen, además, como lineamientos de política, velar por una explotación, social y ambientalmente sostenible, de nuestros recursos naturales y defender a los agricultores de las prácticas de abuso de posición de dominio y de las importaciones de productos subsidiados que compiten deslealmente con la producción doméstica. Por lo tanto, Humala asumió el poder con la promesa escrita de propiciar un círculo virtuoso entre instituciones políticas y económicas inclusivas.

El desarrollo de mercados internos era parte importante de las instituciones económicas inclusivas que se proponía en el plan; y, por el lado de las instituciones políticas se proponía transformar el Estado para hacerlo promotor del desarrollo social y regulador de la economía de mercado. Fomentar la competencia, combatir el monopolio y el oligopolio, así como impedir el retorno del latifundio eran tareas fundamentales que se le encomendaban a las instituciones políticas. La presencia de los mercados no es por sí misma una garantía de las instituciones inclusivas. Si los mercados son dejados a su suerte, dicen Acemoglu y Robinson (2012), pueden ser crecientemente dominados por grupos económica y políticamente poderosos, y dejar de ser inclusivos. Las instituciones económicas inclusivas requieren de mercados, pero que funcionen con reglas iguales para todos y generen oportunidades económicas para la mayoría. Los monopolios y los latifundios son contrarios a los mercados inclusivos.

Otra muestra extractivista de Ollanta Humala

Humala acaba de permitir la reaparición del latifundio en las tierras del proyecto de irrigación de Olmos. El candidato Humala dijo que Olmos sería para los agricultores lambayecanos, prometió democratizar el acceso a la tierra y ofreció desarrollar mercados priorizando la agricultura para reducir nuestra dependencia alimentaria; pero el presidente Humala acabó de ceder Olmos al gran capital. Tres empresas se han hecho propietarias de cerca de 78 % de las 38 mil ha que alcanzan las tierras de Olmos. Estas empresas son: el Grupo Gloria con 15 mil 600 ha, Parfen S.A. con 4 mil ha y Odebrecht con 10 mil ha.

En la subasta de diciembre pasado el Ejecutivo solicitó a COFIDE comprar 8 mil ha, para luego ser adjudicadas en fideicomisos a los pequeños y medianos agricultores en parcelas de 25 ha a 100 ha. Esta solicitud fue bloqueada por el ministro Castilla con su negativa a respaldar la operación de COFIDE con una resolución ministerial. Pero Humala no objetó la decisión de su ministro.

De otro lado, en esa subasta se favoreció al Grupo Gloria, que ahora pasa a controlar 80 ha. Para evitar el acaparamiento, la regla estipulaba que cada postor podía comprar solo en un sector entre los tres que se pusieron en subasta; pero al Grupo Gloria se le permitió comprar en más de un sector a través de su subsidiaria CoAzúcar y a un precio base (US$ 4 250 por ha) inferior a los que pagaron otras empresas. Por ejemplo, Angloamerican pagó US$ 12 500 por ha. Finalmente, el 30 de mayo pasado se cerró la venta de las 38 mil ha, lo que produjo el cambio del contrato de concesión del proyecto de irrigación para adjudicarle a Odebrecht las últimas 10 mil ha que quedaban por subastar.

El Gobierno de Humala ha dejado que la subasta siga la lógica del extractivismo favoreciendo al gran capital, en contra de los pequeños y medianos agricultores. Ha permitido que se vendan tierras que costaron cerca de US$ 20 000 por ha a precios mucho menores. Humala no parece entender que la inclusión social es incompatible con el desarrollo de instituciones económicas extractivistas que depredan el medio ambiente, violan la competencia en los mercados y lucran pagando salarios bajos. Su Gobierno acaba de abrir una nueva puerta a la protesta social de los productores agropecuarios por la soberanía alimentaria, el agua y la producción de pequeña y mediana escala.

6. Petroperú, Repsol y la ideología transnacional[149]

Empresarios, políticos y periodistas de derecha siguen reaccionado airadamente contra la intención del Gobierno de Ollanta Humala de adquirir para el Estado peruano las acciones de Repsol en La Pampilla, la red de grifos y la planta envasadora de gas licuado. Ojalá que sus razones falaces y contradictorias, acompañadas de improperios, no le hagan retroceder al presidente.

Los «cuasi-argumentos» de la derecha

Dicen que La Pampilla no es un negocio rentable, con lo cual también están diciendo que las inversiones que han hecho las AFP en esta refinería —tienen entre el 20 % y 28 % de las acciones— es poco menos que una malversación de los ahorros de sus afiliados.

149 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 4 de mayo de 2013.

«Este viraje tiene el nombre de La Gran Transformación», dicen los más profanos entre los que se encuentra el presidente de la CONFIEP. «Ollanta Humala quiere imponerle al país un programa por el cual los peruanos no votaron como la compra de los activos de Repsol por parte de Petroperú» —dice un congresista aprista. Pero seguro que este mismo congresista votó en 2006 por la ley N° 28840 de fortalecimiento y modernización de Petroperú. De acuerdo con esta ley, que el actual Gobierno demoró en reglamentarla, Petroperú está facultado a desarrollar «actividades de hidrocarburos en todas las fases de la industria y comercio del petróleo, incluyendo sus derivados, petroquímica básica y otras formas de energía».

«Ni La Gran Transformación ni un presidente mutante —dijo el congresista Fujimori— va a echar a perder todo lo avanzado con el modelo económico de la Constitución del 93». Este congresista no sabe que el crecimiento económico actual es el resultado de los altos precios de los metales y que la estabilidad macroeconómica se debe a las reformas efectuadas entre 2001 y 2003.

Por último, el ministro Castilla dijo que el Gobierno no pretende «retomar las políticas desechadas de La Gran Transformación». Este exviceministro de Hacienda de Alan García, le ha hecho creer al presidente que manteniendo el presupuesto de los programas sociales en 0.6 % del PBI, se logra un crecimiento con inclusión social. Él sabe que la compra de los activos de Repsol no afectaría para nada al modelo neoliberal.

La seguridad energética y la autodeterminación nacional

El rechazo a las empresas estatales en áreas que en otros países se asumen como estratégicas, es decir, decisivas para el desarrollo y la autodeterminación nacional, es inverosímil. Casi todos los países de la región tienen empresas estatales. Por ejemplo, Chile y México, cuyos gobiernos comparten la ideología neoliberal de la derecha de nuestro país, tienen empresas estatales en el área de los hidrocarburos: Empresa Nacional del Petróleo (ENAP) y Petróleos Mexicanos (PEMEX).

¿Por qué un grupo empresarial peruano que rechaza la existencia de Petroperú se asoció con la empresa estatal petrolera chilena ENAP, para comprar los grifos de Shell? De acuerdo con un amigo historiador, los intereses de gran parte de nuestras élites empresariales no coinciden necesariamente con los intereses nacionales, sino con los intereses de sus socios transnacionales. Por

esta razón no entienden que comprando los activos de Repsol fortaleceríamos nuestra seguridad energética, al mismo tiempo que impediríamos que la estatal chilena ENAP se haga de estos activos. Tienen un problema de identidad porque siempre han operado con ideas heterónomas. ¿Es acaso un tema ideológico afirmar que un país que no controla su energía no controla su futuro? Si Petroperú compra los activos de Repsol con participación privada —como dice el presidente— nuestros empresarios deberían asegurarse que sea con ellos, es decir, con el capital privado nacional.

El Estado regulador del mercado y promotor del desarrollo

La adquisición de los grifos de Repsol también permitiría la regulación de los precios de los combustibles. Estos son más caros en Perú que en Estados Unidos. Lo que es peor, los pecios se forman tomando en cuenta la paridad de importación del petróleo, bajo el supuesto que importamos el 100 % del petróleo. La seguridad energética no solo implica resguardar el abastecimiento de los combustibles, sino también que sus precios no sean de monopolio o de oligopolio, y que los combustibles que se venden no contaminen el medio ambiente.

Los mercados no se autorregulan. En ellos operan grupos de poder generando externalidades negativas como la pobreza, el desempleo y el subempleo, la distribución desigual del ingreso, la degradación ecológica y los abusos de poder de dominio. Estos son problemas de interés público que deben ser enfrentados por el Estado. Pero por un Estado que «debe dejar de ser propiedad de unos pocos y pasar a servir a todos los peruanos»; por un Estado regulador y promotor del desarrollo.

Es cierto que la estructura de poder que tiene el Estado, es una amenaza potencial de despotismo. Por eso el Estado regulador y promotor del desarrollo debe ser controlado democráticamente por una sociedad civil activa, debe rendir cuentas, y su intervención en la economía y sociedad debe ser eficiente, incorruptible y transparente. Y, para que ese Estado sea posible en nuestro país, los recursos naturales deben estar al servicio del interés nacional, en especial, los recursos energéticos. La autonomía nacional en las decisiones del gobierno y el fortalecimiento de la democracia presuponen el abandono de la «heteronomía» ancestral que ha impedido desarrollarnos autónomamente.

7. Seguros de salud: otra muestra de extractivismo[150]

Muchos asocian al extractivismo con una modalidad de producción y acumulación existente en países de la periferia, que satisface la demanda de materias primas de los centros industriales. Nuestros países se especializan en la extracción y exportación de bienes primarios, mientras que los países del centro producen y exportan manufacturas. Esta es una definición limitada de extractivismo. Obtener ingresos o rentas de los recursos extraídos de la naturaleza, y exportados con muy bajo procesamiento tecnológico, es ciertamente un ejemplo de extractivismo económico. No hay creación de valor, no hay transformación industrial, ni innovaciones, ni aumentos en la productividad con cambios técnicos asociados al procesamiento de los recursos naturales.

El extractivismo colonial y neoliberal

Hay instituciones económicas rentistas que también operan en la esfera de la circulación extrayendo ingresos y recursos de unos para transferirlos a otros. Asimismo, hay instituciones económicas rentistas que extraen ingresos sin innovar ni transformar, sin aumentos genuinos de competitividad, solo abaratando el costo del trabajo. Estos dos tipos de extractivismo rentista, además de la producción primario exportadora, han sido alentados y consolidados por las políticas neoliberales.

El extractivismo basado en el abaratamiento del costo del trabajo también se practicó en la época colonial. Según Acemoglu y Robinson, la encomienda, la mita, el repartimiento y el trajín

> fueron instituciones diseñadas para reducir el estándar de vida de los pueblos indígenas a un nivel de subsistencia y extraer así los ingresos que excedían dicho nivel para los españoles. Esto se logró mediante la expropiación de sus tierras, obligándolos a trabajar, pagándoles salarios bajos, imponiéndoles impuestos elevados y cobrándoles precios altos por los bienes que ni siquiera los compraban voluntariamente (Acemoglu y Robinson, 2012: 19).

El extractivismo económico es fruto del extractivismo político. Las políticas neoliberales han creado instituciones políticas extractivistas: una cons-

150 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 8 de junio de 2013.

titución que le resta soberanía al Estado frente al capital transnacional, la flexibilización del mercado de trabajo y la pérdida de derechos laborales, el desmantelamiento de todos los estándares regulatorios, el debilitamiento de la capacidad regulatoria del Estado, la práctica corrupta del clientelismo político, y una escasa distribución del poder político. Es claro entonces que el carácter de las instituciones económicas se determina desde la política y por el carácter de las instituciones políticas existentes en el país.

El extractivismo en los seguros de salud

Un ejemplo de institución económica extractivista, distinta de la actividad primario exportadora, es la práctica del «control vertical» de las compañías de seguros de salud. Estas compañías trabajan con clínicas que brindan servicios médicos y de salud. Estas clínicas tienen «sus propias» farmacias dedicadas a la venta de medicamentos y cuya demanda proviene de los pacientes que «obligatoriamente deben comprar» lo recetado por sus médicos. Es un mercado cautivo. A primera vista este control vertical es teóricamente pertinente, porque podría mejorar la eficiencia, reduciendo costos que deberían beneficiar a los consumidores.

Pero, el extractivismo convierte al «control vertical» en un mecanismo rentista. Se extrae ingreso y riqueza de los pacientes para transferirlos a los «propietarios» de las compañías de seguros y de las clínicas. En ausencia de regulación, el «control vertical» mina la competencia y se convierte en un mecanismo de exacción impune de los ingresos de las personan que cuidan su salud. «Para muestra basta un botón» (véase el Cuadro 6).

CUADRO 6

MUESTRA DE PRECIOS DE MEDICAMENTOS EN DISTINTAS FARMACIAS

(En Soles)

MEDICAMENTOS	FARMACIA Clínica San Felipe	INKA FARMA (1)	FASA (2)	BTL (3)	PROMEDIO (1), (2) y (3)
Rhinocort Aqua 64 MCGx120D	226.56	88.10	90.80	89.00	89.30
Symbicort 160 MCG/4.5x120	409.85	264.60	280.00	274.50	273.03
Atrovent HFAx200 Dosis	229.23	142.10	153.20	150.10	148.47
TOTAL	865.64	494.80	524.00	513.60	510.80

Fuente: Información proporcionadas por las Farmacias citadas. Elaboración propia.

El precio del Rhinocort Aqua en la farmacia de la clínica San Felipe es de S/ 226.56. Este mismo producto cuesta en las farmacias circundantes a la clínica, S/ 89.30 en promedio. Ahora bien, si es atendido como asegurado de, por ejemplo, Pacífico Salud, usted puede hacer efectivo el coaseguro, supongamos de 25 %, solo en la farmacia de la citada clínica. Por lo tanto, tendría que pagar en esta farmacia, S/ 56.64. Pero, en el supuesto negado que, como asegurado, pudiera adquirir el medicamento en otras farmacias del mercado, pagaría por el coaseguro solo S/ 22.33.

Si su médico de la clínica le recetó los tres medicamentos del cuadro adjunto, usted tiene que pagar S/ 216.41 por el coaseguro. Pero, si no hubiera control vertical y la compañía aseguradora aceptara que los medicamentos se adquieran en cualquier otra farmacia del mercado, usted pagaría solo S/ 127.7 por el coaseguro, es decir, S/ 88.71 menos.

No hay duda de que las instituciones económicas excluyentes y extractivistas tienen su origen en instituciones políticas excluyentes y elitistas. En un país dominado por este tipo de instituciones políticas, los caudillos que llegan a gobernar aprovechan del extractivismo sirviendo a los grupos de poder económico, usufructuando de las redes de corrupción, tráfico de influencias y enriquecimiento ilícito. Toman medidas a favor de estos grupos sin importarles el medio ambiente, los restos arqueológicos, los derechos de las poblaciones nativas, y adoptan comportamientos elitistas excluyendo o persiguiendo a grupos políticos que no le son funcionales.

El extractivismo político y económico es enemigo de la democracia. Extrae el ingreso y los activos de grupos de personas para transferirlos y beneficiar a los grupos de poder económico y político. El extractivismo genera desigualdad y socava la capacidad productiva del país.

8. Los argumentos neoliberales de *El Comercio*[151]

El Comercio —grupo económico con un brazo mediático escrito y televisivo— ha pasado a controlar el 75 % de la prensa escrita en el país con la compra de los periódicos que publicaba el grupo Epensa. En Lima, el porcentaje de concentración asciende a 83 %, según informa el economista Jorge Fernández Baca. Además,

151 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 11 de enero de 2014.

pasará a controlar el 79 % de los ingresos por publicidad de todos los periódicos que circulan en el ámbito nacional. Estos datos revelan que *El Comercio* ha violado el art. 61.º de la Constitución Política de 1993, cuyo segundo párrafo (copia del art. 134.º de la Constitución de 1979) señala: «La prensa, la radio, la televisión y los demás medios de expresión y comunicación social; y, en general, las empresas, los bienes y servicios relacionados con la libertad de expresión y de comunicación, no pueden ser objeto de exclusividad, monopolio ni acaparamiento, directa ni indirectamente, por parte del Estado ni de particulares».

La ideología de la tiranía del interés privado

El 5 de enero, *El Comercio* reaccionó ante las declaraciones del presidente Humala contra la concentración de medios y a su propuesta de debatir el tema en el Congreso. Primero «informó» a la población de que Humala había lanzado una «velada amenaza contra la libertad de expresión». Luego, como réplica a sus preguntas (¿Quién amenaza realmente a la libertad de expresión? ¿Aquel grupo empresarial que compra los medios de comunicación o el presidente de la República?), *El Comercio* dice: «aquí le dejamos la respuesta, señor presidente: usted. Usted amenaza la libertad de expresión, igual que cualquiera que proponga limitar por ley lo que es parte del derecho a elegir de todos y cada uno de los ciudadanos». Sin remordimiento alguno por su acción anticonstitucional de acaparamiento, *El Comercio* se justifica afirmando que: «No existe cuota de mercado alguna que no provenga de los ciudadanos que lo escogen y consumen. Los consumidores son los que tienen la última y definitiva palabra a la hora de «concentrar» o «desconcentrar» cuotas de un mercado y la ejercen, de hecho, de manera muy activa y contundente».

Este argumento se funda en la llamada soberanía del consumidor que, para la ideología neoliberal, es la «soberanía de las fuerzas económicas, encarnadas en la voluntad de los individuos, por encima de la soberanía política» (Todorov, 2010: 43). Es, como dice Todorov, una ideología de la tiranía de los individuos que daña los fundamentos de la democracia: «El neoliberalismo pretende impedir que la voluntad general limite la acción de los individuos, y como no admite la existencia de un interés común, reduce la sociedad a la suma de las personas que la componen» (2010: 45).

Por lo tanto, la soberanía que el neoliberalismo le confiere al individuo, le quita su carácter de ciudadano. (Nótese que *El Comercio* confunde subliminal-

mente a «su» consumidor con un ciudadano). En una masa indiferenciada de individuos reducidos a sus intereses económicos, no puede haber ciudadanos. El neoliberalismo tiene una visión atomista del individuo y de sus intereses. No hay un interés común o colectivo que oriente las decisiones del individuo como ciudadano. El neoliberalismo alienta la tiranía de los individuos a expensas de la libertad y soberanía de los ciudadanos. Como es contrario a la soberanía de los ciudadanos, el neoliberalismo debilita la democracia.

En esta lógica individualista hayekiana se encuentra la concepción neoliberal de la libertad sin restricciones del mercado y de las empresas privadas. Por eso *El Comercio* no cree que acapara, aunque sabe que se ha constituido en poder económico que, en el campo mediático, controla y administra información, lo cual afecta directamente a la pluralidad informativa, que es un derecho ciudadano.

La falacia de la libertad de elegir

El Comercio dice: «la libertad de un medio de llegar a tal o cual cuota del mercado no es más que la otra cara del derecho de sus consumidores a elegirlo y no se puede limitar aquella sin restringir al mismo tiempo a este». Defiende el poder que tiene ahora argumentando que así defiende la libertad que tienen los «consumidores» de «comprarlo». ¡La libertad de los consumidores es la otra cara de su libertad de acaparar! Por eso, *El Comercio* cree que la crítica a su acaparamiento de la propiedad en la prensa es un «ataque» a la inversión privada.

Decir que el «consumidor» es libre para elegir, es una osadía. Los neoliberales, con su rechazo a toda intervención del Estado, desbrozan el camino hacia la configuración de grupos con poder económico que afectan a la democracia y a la soberanía popular. Frente al poder de los medios (escritos y televisivos) que concentran la propiedad, que insisten sobre un mismo «mensaje» o manipulan la información, los ciudadanos «disponemos de poca libertad para formarnos nuestras opiniones y tomar nuestras decisiones».

De aquí se deduce que la pluralidad de información y la limitación a la concentración de la propiedad son fundamentales para la democracia. Si se tiene mucho dinero —dice Todorov— es posible «comprarse una cadena de televisión, o cinco, o diez, y emisoras de radio, y periódicos, y hacer que digan lo que queremos para que los consumidores, lectores, oyentes y espectadores piensen lo que queremos. En este caso ya no se trata de democracia, sino de

plutocracia, ya no es el pueblo quien tiene el poder, sino sencillamente el dinero. El poderoso puede imponer tranquilamente su voluntad a la mayoría» (2012: 135).

En nuestra sociedad los poderes del Estado (legislativo, ejecutivo y judicial) están separados para que se limiten mutuamente; pero, los poderes económico y mediático están banalizando o instrumentalizando estos contrapesos democráticos. Por eso, para fortalecer la democracia hay que limitar todos los poderes, los de Estado y los poderes, económico y mediático.

9. Las AFP son instituciones económicas extractivistas: hay que reformarlas[152]

Mediante Decreto Ley Nº 25897 del 6 de diciembre de 1992, se creó el Sistema Privado de Pensiones, como una de las reformas neoliberales más importantes. Así, las AFP no fueron creadas por el «libre mercado», sino por el Estado que obligó a los trabajadores a ahorrar en ellas en cuentas individuales de capitalización. El fondo de «ahorro forzoso» que las AFP debían capitalizar era la base de este modelo previsional que supuestamente aseguraría el bienestar de los trabajadores y sus familias cuando alcanzaran la edad de la jubilación, fallecieran o sufrieran de invalidez. Sin embargo, las AFP, con más de dos décadas de existencia, no han cumplido ni cumplirán este objetivo.

Las AFP actúan como instituciones económicas extractivistas: obligan al grueso de sus afiliados a pensiones por debajo del nivel de subsistencia y extraen toda la renta restante del fondo de «ahorro forzoso» para sus propietarios y grupos económicos relacionados. Cobran comisiones elevadas, no son transparentes, ni promueven la competencia, no posibilitan ni fomentan la participación de sus afiliados en sus directorios y, peor aún, no innovan ni crean valor. Las AFP parasitan en un mercado oligopólico con un marco legal que les permitió a sus propietarios enriquecerse rápidamente. Los datos son elocuentes: 57.1 % de los pensionistas de las AFP reciben pensiones menores que el sueldo mínimo de S/ 750; sus ganancias han crecido 3.5 veces más que el porcentaje de capitalización del fondo que administran (8 %).

152 Publicado en *Diario Uno*, el viernes 15 de agosto de 2014.

La indispensable reforma hacia una institución inclusiva

La reforma de este sistema extractivista se planteó en la campaña electoral de 2010-2011, por las mismas razones que hoy se esgrimen. El ataque mediático fue impresionante. Muy pocos defendieron la propuesta de reforma que se encontraba en el plan LGT. El propio Humala «tiró la toalla», como se suele decir. Es y era claro que la manera cómo se administra el «ahorro forzoso», y el marco legal en el que operan las AFP, es lo que explica por qué el sistema no sirve para la obtención de pensiones dignas. La experiencia internacional, además, ya había mostrado que el sistema previsional privado tenía límites y que, por lo tanto, el Estado no podía desatenderse del tema de las pensiones. Richard Webb ha vuelto a «poner el dedo en la llaga» con un artículo publicado precisamente en el diario que más denostó contra la propuesta de reforma de LGT[153]. Esta propuesta consistía en un régimen de pensiones sustentado en dos sistemas: a) uno público con un componente contributivo obligatorio (donde se determinaría una pensión básica) y otro no contributivo que hoy es precisamente Pensión 65; y, b) otro privado que serviría de complemento al primero; voluntario, basado en cuentas individuales para trabajadores asalariados e independientes, y con una regulación adecuada para impedir el extractivismo.

Esta propuesta era parecida a la que hizo la Defensoría del Pueblo en 2005 en su Informe Defensorial N° 99, titulado «El futuro de los sistemas de pensiones. Hacia una nueva relación entre el sistema público y el privado». En ese entonces, la Defensoría proponía «un esquema que incluya una pensión básica y uniforme a cargo del régimen público y un sistema tipo SPP [sistema privado de pensiones] con contribución adicional obligatoria». La única diferencia entre esta propuesta y la del plan LGT era que, en el último sistema, la contribución adicional sea obligatoria; mientras que en dicho plan LGT se planteaba que la contribución adicional sea voluntaria.

Ahora bien, es importante recordar, por su actualidad, las razones que llevaron a la Defensoría a proponer la reforma del sistema de pensiones. Decía que:

153 Este artículo titulado: «Las AFP», fue publicado en diario *El Comercio*, el lunes 4 de agosto de 2014.

> 1. Los sistemas previsionales de nuestro país atraviesan en la actualidad por una profunda crisis expresada en los montos bajos de las pensiones que éstos otorgan y su escasa cobertura a nivel nacional. Una de las principales causas que explica esta crisis es el modelo de relación alternativa que existen en los sistemas público y privado de pensiones.
> 2. La creación de las AFP y la relación existente entre el [sistema privado de pensiones y el sistema nacional de pensiones] ha provocado el traslado de un grupo importante de trabajadores activos del sistema público al privado; restando de esta manera la base contributiva que permitía financiar el pago de las pensiones del sistema estatal.
> 3. Adicionalmente, constituye una causa de la situación actual de los sistemas previsionales, la alta rotación de la mano de obra en nuestro país y la contratación informal de trabajadores; quienes al no estar incluidos en planillas no realizan los aportes de ley (Defensoría del Pueblo, 2005: 23).

La propuesta del plan LGT no descartaba la creación de una AFP estatal para contribuir con la regulación de las comisiones de las AFP privadas. Además, se proponía que sobre la base de las comisiones, que ahora van directamente a manos de los accionistas de las AFP, se cree un Fondo de Administración Pensionaria, a fin de facilitar la competencia y abrir el mercado a nuevas AFP. Por último, se proponía la participación de los trabajadores en los directorios de las AFP, en mérito a una obligación derivada del Convenio 102 de la OIT sobre seguridad social.

Como paso previo a una reforma total del sistema previsional proponemos al Congreso: a) derogar la norma que dispuso desde el 1 de agosto pasado la obligatoriedad de los aportes previsionales para los trabajadores independientes; y, b) aprobar una norma que permita a los afiliados retirar íntegramente sus ahorros si deciden no recibir una pensión mensual o cuando emigran definitivamente del país.

10. AFP y seguros: ejemplos de extractivismo económico[154]

En el artículo precedente del 15/08/2014, argumentamos por qué las AFP son instituciones económicas extractivistas. Se puede mostrar fácilmente que si los descuentos previsionales de nuestras remuneraciones se depositaran en

154 Publicado en *Diario Uno*, el sábado 6 de septiembre de 2014.

una cuenta a plazo fijo de un banco o en una cuenta similar a la cuenta de CTS, la capitalización de estos ahorros habría sido mayor que la que contabiliza período tras período las AFP. Además, tendríamos otras ventajas. Con unos requisitos adicionales, podríamos disponer de estos ahorros «forzosos» para invertirlos, por ejemplo, en la compra de un inmueble. También podríamos retirarlos totalmente, sin mayores trámites, si migramos a un empleo en el extranjero. No es esto, sin embargo, todo lo que podría incluir una reforma integral del sistema previsional.

En nuestro artículo ya citado, tratamos del contenido de este tipo de reforma, cuya urgencia es fundamental para evitar que los «dueños» de estas instituciones sigan lucrando con nuestros ahorros (pagando pensiones muy por debajo del salario mínimo y obteniendo rentabilidades como industria muy por encima de las rentabilidades de nuestros ahorros «forzosos»). Son instituciones con notorio poder económico que no fomentan la competencia, no promueven el desarrollo de los mercados, e impiden la constitución de un pilar solidario en el sistema previsional.

El significado de extractivismo económico

Las instituciones económicas extractivistas son las que se oponen a la las regulaciones para fomentar la competencia y el desarrollo de otros mercados; las que buscan la ganancia fácil y promueven, por lo tanto, el «rentismo»; las que no innovan y buscan aumentos espurios de la productividad promoviendo el abaratamiento del trabajo. La existencia de este tipo de instituciones económicas es una prolongación de las que se desarrollaron durante el período colonial. El extractivismo económico, así como el comportamiento cortesano de políticos y periodistas frente al poder económico, no ha tenido solución de continuidad en nuestro país.

Los obrajes de la época colonial son el paradigma del extractivismo económico. Eran industrias «altamente rentables», cuya principal «inversión» consistía en contratar mano de obra «indígena» y retenerla mediante el endeudamiento con el mecanismo de adelanto de salarios y pagos en especie con precios elevados. Con este mecanismo nefasto el trabajador nunca podía pagar sus deudas y estaba condenado a pasar el resto de su vida en los obrajes. Sus deudas crecían más que sus salarios. Los obrajeros, además, se beneficia-

ron con el trabajo de mano de obra «indígena» condenada por algún delito a prestar servicios forzosos en sus «industrias».

La historia de este tipo de instituciones demuestra que su existencia tiene su origen en el poder político. Son creadas y sostenidas por un poder político también de naturaleza extractivista. Las instituciones económicas extractivistas son fruto, entonces, de instituciones políticas extractivistas. Estas últimas no fomentan el desarrollo ni la profundización de la democracia, no promueven la rendición de cuentas ni el control constitucional efectivo de los gobernantes. Son instituciones que se fundan en el clientelismo y que no desarrollan organizaciones políticas de ciudadanos practicantes de la virtud cívica y el bien común. Por eso, allí donde predominan las instituciones políticas extractivistas, la administración gubernamental del Estado y las organizaciones políticas, son penetradas por la corrupción.

Los seguros de salud también son extractivistas

Una institución tan importante, creada para ayudar a proteger la salud de sus afiliados, también actúa en nuestro país como una institución económica extractivista. Es una de las que mejor ha asimilado la práctica de los obrajes de la era colonial. Podríamos decir que estos seguros (que pertenecen a grupos económicos relacionados) son los «obrajes modernos». Los seguros operan con clínicas al «interior» de las cuales se instalan farmacias donde el asegurado, atendido por uno de sus médicos, debe acudir a comprar —con descuento del seguro— las medicinas que estos recetan.

La similitud con el «obraje colonial» está en que las farmacias de las clínicas que «pertenecen» a un seguro (piense en el que usted pertenece, si está asegurado), elevan los precios de las medicinas en tal magnitud que a veces sale a cuenta comprarlas en una farmacia que opera alrededor de ellas y donde, ciertamente, no se puede aplicar el descuento que le corresponde al asegurado. Entonces, la pregunta es: ¿cuál es la ventaja de estar asegurado, es decir, cual es la ventaja de que te descuenten periódicamente de tus remuneraciones con tal fin?

Veamos los datos del Cuadro 7. Los medicamentos recetados por un médico de la clínica San Felipe tienen un precio total de S/ 1 082.38. Con el descuento del seguro el paciente pagaría S/ 270.6. El precio total de los mismos medicamentos en otras farmacias que operan alrededor de la clínica, asciende

en promedio a S/ 693.87. Si se pudiera aplicar el descuento del seguro comprando las medicinas en cualquiera de estas farmacias, el paciente pagaría solo S/ 173.5. El sobreprecio en la clínica «del» seguro es de 56 %.

CUADRO 7
MUESTRA DE PRECIOS DE MEDICAMENTOS EN DISTINTAS FARMACIAS
(En Soles)

MEDICAMENTOS	FARMACIA Clínica San Felipe	INKA FARMA (1)	Mi Farma (2)	BTL (3)	PROMEDIO (1), (2) y (3)
Rhinocort Aqua 64 MCGx120D	211.20	88.10	77.40	89.00	84.83
Symbicort 160 MCG/4.5x120	409.85	264.60	263.70	274.50	267.60
Atrovent HFAx200 Dosis	205.05	142.10	156.80	150.10	149.67
Unasin 375MG	174.86	121.80	140.00	132.80	131.53
Calcort 30MGx5	81.42	58.30	60.00	62.40	60.23
TOTAL	1082.38	674.90	697.90	708.80	693.87

Fuente: Información proporcionada por las farmacias citadas. Elaboración propia.

¿Qué hace el organismo regulador del sistema de seguros? ¿Qué hace la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP?

11. Las AFP son auténticas instituciones extractivistas[155]

Para entender lo que ocurre con el mercado, la democracia, los procesos políticos y el desarrollo, lo que importa es la calidad de las instituciones —no si son débiles o fuertes—. Hay instituciones fuertes, pero que promueven la concentración de poder y favorecen la presencia de oligarquías rentistas en la economía y en la política que impiden el desarrollo social. Con este tipo de instituciones, que Acemoglu y Robinson (2012) denominan extractivistas (o extractivas), la democracia pierde su sentido original, la impostura se convierte en característica de la política y la concentración del poder económico desaparece toda posibilidad de igualdad de oportunidades. Las oligarquías que dominan las instituciones extractivistas, se oponen por todos los medios a los cambios económicos, sociales y políticos. No promueven la innovación y se «asustan»

155 Publicado en *Diario Uno*, el viernes 7 de noviembre de 2015.

ante la posibilidad de una destrucción creativa porque les puede desestabilizar su poder político y económico.

Las AFP están estructuradas para practicar el rentismo

Las AFP fueron creadas durante el «fujimorato». Su autor Carlos Boloña, ministro de economía en ese entonces, fue «nominado», tan pronto dejó la cartera, presidente de la AFP Horizonte. Desde su origen fue entonces una institución extractivista. Su creación afectó gravemente al sistema público de pensiones porque le quitó gran parte de sus afiliados y sus fondos. Las AFP nacen como un sistema alternativo al público, no como un sistema complementario.

El reciente desplome de la Bolsa de Valores de Lima (BVL) reveló que los aportes acumulados de los afiliados de las AFP se redujeron en cerca de S/ 6 000 millones (de S/ 121 388 millones en julio de este año bajó a S/ 115 406 millones en octubre). Frente a este hecho las autoridades respondieron afirmando que este problema era de corto plazo y que, por tanto, se resolvía en el largo plazo. La mala gestión fue justificada apelando al ciclo, pero no dijeron si estas eran fluctuaciones sobre una tendencia de capitalización creciente. Pero tampoco les importó mencionar si se les compensaría a los afectados que les toca jubilarse entre este año y el próximo.

En el colmo del extractivismo, Luis Valdivieso, presidente de la Asociación de AFP, propuso que los afiliados realicen aportes voluntarios desde que ingresan al sistema de pensiones o se incremente la edad de jubilación, como una forma de atenuar efecto de la reciente elevación de la esperanza de vida de los aportantes en tres años y cuyo efecto sería la reducción de las pensiones entre 3 % y 5 %.

Los propietarios de las AFP nunca pierden, siempre ganan, y su ganancia es básicamente rentista porque administran fondos que provienen de un descuento compulsivo de nuestros ingresos que el Estado les trasfiere sin condiciones. Desde su origen fueron estructuradas para beneficiarse de la extracción de recursos de los trabajadores. No protegen el derecho de propiedad de nuestros «ahorros forzosos», concentran el poder en un grupo financiero, especulan en el mercado cambiario, son rentistas y no contribuyen al crecimiento diversificado de nuestra economía.

Los que defienden a las AFP tienen argumentos contradictorios. Luis Valdivieso, por ejemplo, dice que «la recuperación de la rentabilidad de los fon-

dos dependerá de la coyuntura internacional»; pero otros como el viceministro de economía piden que el límite de sus inversiones en el exterior se eleve para enfrentar en mejores condiciones la volatilidad de la BVL (Hasta agosto de este año las AFP tenían invertidos en el exterior cerca del 40 % de su portafolio). Sin embargo, nadie recuerda la teoría que le dio origen, según la cual el sistema de capitalización es mejor que el de reparto, porque los fondos capitalizados contribuyen a aumentar la tasa de acumulación de capital.

Se puede «buscar una mayor diversificación y rentabilidad para las inversiones que hacen las AFP», no solo elevando el límite de sus inversiones en el exterior, sino también diversificando y expandiendo el mercado de capitales doméstico. Pero, ciertamente esta innovación es incompatible con el carácter extractivista de las AFP.

Urge destrucción creativa en el sistema privado de pensiones

Tenemos que pasar a un sistema que no cree desigualdades empobreciendo a los viejos y que respeten la propiedad de nuestros ahorros. Como señala Stiglitz, no es verdad que después de lo ocurrido en 2008, los fondos de pensiones sean mejor gestionados por los privados. Él recomienda una reforma como la que planteamos en el Plan La Gran Transformación. Un sistema multipilar con «bajos costos de transacción y muy buen servicio al cliente» como el que existe en los Países Bajos y Noruega, o que incorpore el modelo de fondo gubernamental canadiense con «independencia, altos retornos, baja volatilidad y costos de transacción, e, incluso, inmune a la influencia política».

Nosotros proponíamos los pilares público y privado complementarios y no alternativos. Un pilar público con un componente contributivo obligatorio (donde se determina una pensión básica) y otro no contributivo y redistributivo; y, un segundo pilar privado que sirva de complemento al primero, voluntario y basado en cuentas individuales como el actual.

Hay que iniciar un debate sobre esta y otras propuestas. En la coyuntura actual urge la necesidad de transformar todas las instituciones extractivistas, en instituciones inclusivas. Nuestro país requiere una «distribución amplia y pluralista del poder» para emprender definitivamente la ruta del desarrollo.

12. La urgente reforma de las AFP: propuesta para debatir[156]

Las AFP han mostrado ser, aquí y en el propio Chile cuyo modelo copiamos, auténticas instituciones extractivistas. Siempre ganan, pero pagan pensiones muy por debajo de los ingresos percibidos antes de la jubilación. La tasa de reemplazo (proporción de la remuneración promedio cubierta por la pensión) en el año 2014 fue de 40 %. Lo más probable es que, debido a su alta varianza, la tasa de reemplazo sea inferior al 20 % para por lo menos el 50 % de sus afiliados. En Chile, para este mismo porcentaje de afiliados con pensión, la tasa de reemplazo no supera el 15 %.

De acuerdo al estudio de Cruz Saco, Mendoza y Seminario, profesores de la Universidad del Pacífico,

> Las comisiones son tan elevadas que la rentabilidad de las AFP es más de cuatro veces la de los fondos que administran desde el 2000. [...] El rendimiento de las AFP está vinculado estrechamente a las comisiones de administración cuyo pago es independiente de la evolución del valor cuota de los fondos. Ello implica que aún durante situaciones de crisis financiera, las AFP continúan recibiendo ingresos por comisiones mientras que los rendimientos de los fondos podrían ser negativos (Cruz Saco, Mendoza y Seminario, 2014: 32-34).

El carácter rentista o extractivista de las AFP es evidente. Son instituciones diseñadas para «extraer ingresos y bienestar» de los trabajadores y pensionistas en beneficio de sus propietarios. El intento de alargar la esperanza de vida de sus afiliados y con ello aumentar sus beneficios y reducir las pensiones, en colusión con la SBS, fue otra muestra bochornosa de su rentismo. La pensión promedio que otorgan estas instituciones, según información de 2014, es de S/ 977, solo 30 % más que el salario mínimo.

La propuesta de reforma que no se discutió

Las AFP no participan activamente en el desarrollo del mercado de capitales en soles, ni en la generación de cambios tecnológicos en sentido amplio, y menos

156 Publicado en *Diario Uno*, el viernes 28 de noviembre de 2015.

en las innovaciones que requiere el propio sistema financiero. Su carácter extractivista le hace daño al desarrollo y al bienestar de la población. Urge transformarlas radicalmente construyendo un sistema de pensiones redistributivo, solidario y de carácter fundamentalmente público. Prolongar su existencia no tiene sentido.

Es bueno recordar la propuesta de reforma que hicimos en el Plan La Gran Transformación 2011-2016. Según esta propuesta el sistema de pensiones debía sustentarse en dos pilares (CxC, 2010: 173):

> 1) Un pilar público que garantice pensiones de jubilación para todos y que esté constituido por dos componentes: a) El contributivo-obligatorio (base de este primer pilar) en el que se otorgue una pensión de acuerdo a la edad y al número de cuotas aportadas. La afiliación en este sistema contributivo sería obligatoria para todos los trabajadores activos, tanto asalariados como independientes cuya aportación estaría en función de sus salarios o ingresos; y, b) el no contributivo, en el que se otorgaría una pensión básica para todos los adultos mayores de 65 años. Esta opción sería financiada básicamente por impuestos.
> 2) El pilar privado, complementario y no alternativo al primero, totalmente voluntario. Estaría basado, como es ahora, en cuentas de capitalización individuales para trabajadores asalariados e independientes. Los aportes se determinarían en función del nivel de ingresos que excede al tope establecido para determinar las contribuciones al pilar público.

De acuerdo con esta propuesta, entonces, a la pensión del sistema público se le adicionaría una pensión complementaria en función de lo aportado y del rendimiento del fondo de su cuenta de capitalización. Pero, además, el sistema de pensiones propuesto tendría una cobertura universal porque tiene un componente no contributivo, Pensión 65, focalizado precisamente en sectores de la población más vulnerables.

Modificaciones a esta propuesta de reforma

Lo que debe guiar esta reforma es el carácter público que debe tener todo sistema de pensiones, carácter que ha sido desvirtuado por las AFP. La sociedad en

su conjunto se beneficia cuando los jubilados y las personas de sectores vulnerables perciben pensiones que les permite vivir su vejez con decencia y dignidad.

Con este fin planteamos una modificación de la propuesta anterior, incorporándole las medidas de cambio que se han sugerido en el reciente debate sobre el tema. Se mantendría Pensión 65 con una cobertura mayor y un monto de pensiones más alto. El monto de la pensión inicialmente planteado fue de S/ 250, pero este gobierno lo redujo a la mitad.

En primer lugar, se debe reformar el actual sistema público contributivo que gestiona la ONP para que el pilar público propuesto se constituya en parte fundamental del sistema de pensiones. Su reforma puede contemplar la introducción de una administración con un directorio independiente, con un buen gobierno corporativo y con equipos de inversión especializados y calificados. Su objetivo debería ser rentabilizar y acrecentar el fondo, para que la tasa de reemplazo se ubique por encima del 80 %. Se puede subastar periódicamente la administración financiera de este fondo, con normas que aseguren su autonomía frente a los gobiernos de turno.

En segundo lugar, el pilar privado, complementario y totalmente voluntario, puede tener dos opciones. Las cuentas individuales de capitalización como las que hay ahora y el ahorro individual en cuentas bancarias a plazo fijo abiertas periódicamente mediante subastas en el sistema bancario con el propósito de conseguir la más alta tasa de interés.

En tercer lugar, en el período de transición, de llevarse a cabo la reforma, deben liberarse los fondos acumulados por las actuales AFP en un porcentaje de determinen los propios aportantes, en los siguientes casos: a) cuando sus afiliados cumplan los 65 años y/o cuando decidan jubilarse; b) cuando el afiliado sufra una enfermedad terminal; y, c) cuando el afiliado menor a los 65 años desee invertir su dinero en la compra de una vivienda.

Esta propuesta de reforma es para debatir. Con las críticas, comentarios y otras propuestas complementarias se puede mejorar. Lo que sí no podemos permitir es que un sistema fracasado siga afectando a sus afiliados.


LIMA



Capítulo VII

NEOLIBERALISMO, DEMOCRACIA Y REPUBLICANISMO



7.1 Corrupción en la política y crisis de la democracia

1. Democracia, cambio social y oposición política[157]

La excandidata de la derecha, Lourdes Flores Nano, acaba de pedirle al próximo gobierno el control del BCRP, del Indecopi, de la SBS y de los organismos reguladores, para de esta manera —dice—, realizar una «oposición moderna». Su pedido se suma a la propuesta de modificación de la ley orgánica del BCRP y a la ratificación del TLC por el actual Congreso de la República. Todos estos hechos, en conjunto, definen el rumbo económico y político que, según la derecha, debe adoptar el próximo gobierno. Para ello desarrollaron desde la segunda vuelta electoral, una campaña de descrédito de la oposición nacionalista, con la directa colaboración del Gobierno de Toledo y de los medios de comunicación.

Hay continuidad en el carácter de los regímenes políticos de Fujimori y de Toledo. Aunque el primero fue un régimen de excepción que contó con los medios de comunicación como instrumento de «cohesión» social y política, ambos fueron regímenes de transacción con el poder económico transnacional. Peor aún, el Gobierno de Toledo que nació de un proceso electoral democrático, frustró el proceso de transición a la democracia iniciado por el breve Gobierno del Valentín Paniagua. En lugar de consolidar la democracia, Toledo gobernó, al igual que Fujimori, con la derecha neoliberal.

Recordemos que en el siglo XIX los emisarios del Gobierno de Washington venían a «presionar» por la liberación de los puertos, la disminución de aranceles o la firma de tratados comerciales; hoy, ese Gobierno tiene a Toledo como su emisario «especial». Por otro lado, el crecimiento económico que exhibe Toledo como éxito de su Gobierno, no le pertenece. El nuevo esquema institucional de política monetaria y el escenario internacional de precios favorables son los que explican dicho crecimiento. ¿Habría crecido la economía si el BCRP dejaba de intervenir en el mercado cambiario y aumentaba a 20 % el límite operativo de las inversiones en el exterior de las AFP? Al respecto, es importante señalar que el ministro Pedro Pablo Kuczynski (PPK) intentó varias veces copar el directorio del BCRP con economistas neoliberales y que, ciertamente, no hizo

157 Publicado en diario *La República*, el martes 25 de julio de 2006.

nada destacable para reducir de la pobreza cuando se desempeñó como titular de Economía.

Mantener este es el tipo de régimen de transacción fue el objetivo de la conspiración de la argentocracia contra el nacionalismo en la segunda vuelta electoral. A los hechos mencionados anteriormente, hay que agregarle la aceptación de Alan García de no renegociar los contratos de «estabilidad jurídica y tributaria» y de otros firmados violando los intereses nacionales, es decir, de no cambiar las reglas que impuso el fujimorismo económico. Como señalamos en otro artículo, se ha optado por la mediatización del cambio económico, social y político, es decir, se ha renunciado a promover una autentica justicia e integración social y, por lo tanto, a desarrollar la democracia en la sierra y la selva del país. Según el racista PPK, «esto de cambiar las reglas, cambiar los contratos, nacionalizar que es un poco una idea de unas partes de los Andes, lugares donde la altura impide que el oxígeno llegue al cerebro, es fatal y funesto»[158]

Estamos entrando, entonces, a un régimen político que no es de ruptura con el modelo neoliberal. El Gobierno de Toledo permitió el cinismo como forma de reciclaje de los fujimontesinistas. Por eso PPK fue capaz de afirmar que la economía crece porque se mantuvo «lo bueno de Fujimori». La perversión de la transición es la que hoy domina el escenario político. Este tipo de régimen obstaculiza la democracia concebida como «sistema para la dinámica de la sociedad, que exige una actitud proclive a la aceptación del cambio social». No hay transición a la democracia si se frena no solo el progreso, sino el «el proceso lógico de cambio que la sociedad, como organismo móvil, suscita reiteradamente».

Por las razones anteriores, la oposición política nacionalista debe ser leal a la democracia como proceso de cambio social. Esta lealtad no se riñe con la confrontación a un régimen que no está dispuesto a «recibir lo nuevo y a darle una estructura formal mediante leyes». Confrontar, en este sentido, es «hacer audible» las propuestas de cambio ante el resto de los conciudadanos y ante el nuevo gobierno. Para entender a cabalidad este planteamiento, es importante reconocer que los países como el nuestro siguen lógicas económicas, sociales y políticas distintas a las de los de los países del centro. Estos tienen sociedades y economías más homogéneas. Por ello, en nuestros países el problema fundamental de la economía y de su desarrollo se encuentra en el tipo de orientación

158 Véase *Gestión, Diario de Economía y Negocios*, de 10 de julio de 2006.

de la asignación de los recursos productivos. Y, el tipo de orientación que sigue dicha asignación de recursos, es el que determina la manera cómo se crece, cómo se acumula capital y, ciertamente, cómo se distribuyen sus frutos.

2. La deuda de Alan García con el Perú: Qué debemos entender por «cambio responsable»[159]

Nadie duda que las políticas económicas pueden retrasar o acelerar el crecimiento económico y, por lo tanto, empeorar o mejorar la calidad de vida de un país. Lo que ocurrió en el primer Gobierno de Alan García es un trágico ejemplo del primer tipo de políticas. Se atrasó el crecimiento económico y se empeoró la calidad de vida de nuestra población, al haber provocado una espectacular caída de su principal determinante: la productividad por trabajador promedio. Entre 1987 y 1990, esta productividad se redujo en 26 % y el PBI per cápita en 30.2 %. Como resultado de esta brutal contracción, los hogares por debajo de la línea de la pobreza pasaron de 16.9 % a 44.3 %; el consumo per cápita se redujo en 47 % y las remuneraciones cayeron en 53 %.

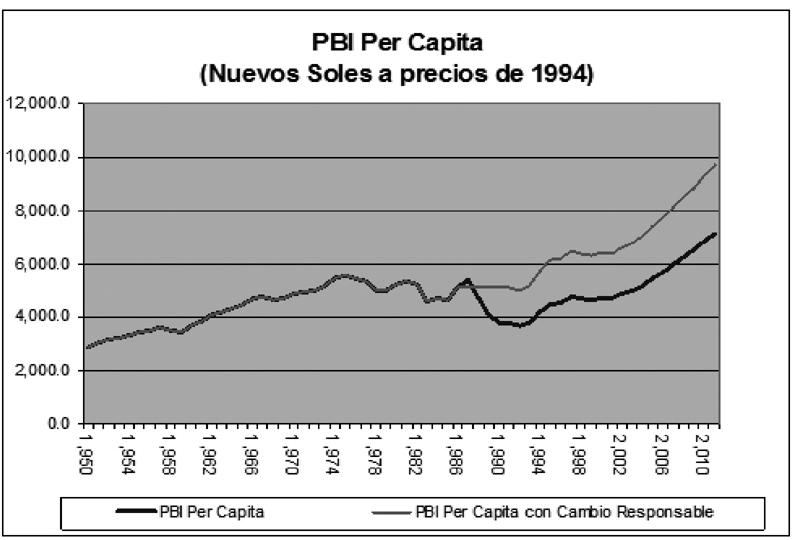
Alan García ha vuelto por segunda vez al poder bajo la promesa de un «cambio responsable». ¿Qué debe significar esta promesa si tomamos en cuenta el perjuicio que originó en su primer Gobierno? Sus recientes medidas —austeridad, sanciones a los que incumplen las metas fiscales, formalización del óbolo de la mineras, *shock* (¿?) de inversiones, sierra exportadora, etc.— y su obsesión por la legalización de la pena de muerte, evidencian no solo su medianía intelectual, sino también la inconsecuencia respecto a sus ofertas hechas durante la campaña electoral (revisión del TLC, eliminación de la renta básica de la telefonía, regreso a la Constitución de 1979, libre desafiliación de las AFP, etc.). Pero, lo que es peor, nada de lo que está haciendo ahora Alan García permite aproximarnos a las políticas económicas que definirían su promesa de «cambio responsable». Lo que sí destaca en su actual Gobierno es la presencia de un comportamiento político amoral, porque se ha formalizado el «cinismo político», al haberse cobijado en puestos importantes del Estado a connotados fujimontesinistas, varios de los cuales antes negaban calculadamente su pasado.

159 Publicado en diario *La República*, el martes 9 de enero de 2007.

Para aproximarnos al significado económico que debería tener una genuina promesa de «cambio responsable», imaginemos que a un gerente que provocó importantes pérdidas en una empresa se le permite, después de cierto tiempo de «saneamiento», una nueva gestión bajo el compromiso de un «cambio responsable». Si aceptamos este supuesto absurdo (porque no ocurre en el mundo de los negocios privados), tendríamos que convenir que se le permitiría una segunda oportunidad solo con el objeto de resarcir a la empresa de las pérdidas que originó, es decir, para pagar el daño que causó, pero sin afectar el rumbo de la empresa en las nuevas condiciones.

Aplicando esta figura a la promesa de «cambio responsable», tendríamos que exigirle al actual Gobierno aprista que implemente un conjunto preciso de políticas para que, por lo menos, se recupere el producto per cápita perdido por la irresponsabilidad de su primera gestión. Esto es fundamental para no confundir los resultados de su actual Gobierno. Por lo tanto, si «cambio responsable» significa «pagar» esa pérdida, Alan García debería adoptar medidas para culminar su mandato con un PBI de S/ 283 561 millones y un PBI per cápita de S/ 9 697, ambos a precios de 1994. En otras palabras, el PBI debería crecer a una tasa de 12.3 % promedio anual durante los años 2007 a 2011 y el PBI per cápita a una tasa de 4.6 % (que es la que en promedio se registró en los años de 2003 a 2005).

GRÁFICO 19



Fuente: BCRP. Elaboración propia

El Gráfico 19 que ilustra de manera elocuente este ejercicio, se ha construido bajo el supuesto de un crecimiento del PBI durante los años de 1987 a 1990 a la misma tasa de crecimiento de la población de esos años. En resumen, solo con un PBI per cápita que en el año 2011 sea mayor en 77.8 % que el del año 2005, se habrá recuperado responsablemente lo que se perdió entre los años 1987-1990, sin alterar la senda de crecimiento de los últimos años del toledismo.

3. Crisis de las ideologías y corrupción en la política[160]

El proceso electoral (regional y municipal), que culmina el próximo 5 de octubre, ha revelado no solo la persistencia de la fragmentación «política» (muchos candidatos para una misma presidencia regional o para una misma alcaldía), sino también la presencia de un alto porcentaje de candidatos con antecedentes de conducta corrupta, de violaciones a la legalidad o con vinculaciones con el narcotráfico. La pregunta que surge de este dato real es: ¿qué deficiencia muestra la democracia peruana para que en una contienda electoral predomine este tipo de candidatos sobre otros con antecedentes honorables? ¿Por qué este tipo de candidatos que «roban pero hacen obras» logran el apoyo de vastos sectores de la población? El caso paradigmático, conocido por todos, es el del candidato Luis Castañeda a la alcaldía de Lima Metropolitana, quien fue denunciado por el caso Comunicore y, después, sorprendentemente absuelto. Este candidato es el favorito de la población frente a la candidata a la reelección Susana Villarán, con una gestión no corrupta, pero a diferencia del primero vilipendiada por la derecha desde que asumió el cargo.

Dos explicaciones insuficientes

Entre lo que se ha escrito sobre esta situación hay dos explicaciones, a nuestro juicio, insuficientes. En primer lugar, está la explicación más sofisticada, pero circunscrita a Lima Metropolitana. Aunque solo sea un apoyo bastante pasivo, ese tipo de candidatos tiene este apoyo porque, junto con no afectar a un vasto

160 Publicado en *Diario Uno*, el sábado 4 de octubre de 2010.

sector informal de la ciudad, atiende las necesidades básicas de sus sectores populares. La explicación de este apoyo no está ni en la naturaleza corrupta del candidato, ni en la incapacidad de votar «bien» de parte de los sectores que lo apoyan; sino en el hecho de que el candidato con sospechas de corrupción y de actos ilícitos ha sido capaz de «recoger las necesidades de los sectores populares para transformarlas en políticas públicas». Los que sostienen esta explicación se adelantan a responder otra pregunta: ¿por qué el honesto y que hace obras (como Susana Villarán, por ejemplo) no tiene el apoyo popular? Se responden, porque no hay partidos, ni políticos, con «propuestas sostenibles de reformas que hayan logrado involucrar a esos sectores mayoritarios». Pero, no dicen por qué no hay esos partidos ni esos políticos.

La segunda explicación es trivial y contradictoria. No obstante que los sectores populares saben que su candidato es corrupto, están dispuestos a votar por él. ¿Por qué? Porque no hay elites políticas ni administrativas dignas de imitar ni instituciones inclusivas e igualitarias. En el Perú las «elites nunca han tenido un comportamiento ejemplar; son excluyentes, prepotentes y abusivas con los sectores populares. Practican la separación social, una forma de "convivencia" paralela con estos sectores populares "informales"». La consecuencia es que estos sectores viven entre la legalidad y la ilegalidad, y como no pueden «derrotar a esas elites», se unen a ellas. Se sienten incluidos identificándose con el candidato corrupto a través de la mediación de las obras que este hace. Este nexo entre las elites corruptas y los informales es «lo único que la política puede hacer». Pero, adelantándose a una crítica inmediata, los que sostienen esta explicación dicen: «pensar que todo está perdido sería un error», porque «los excluidos, los discriminados, votan por aquellos candidatos que critican el sistema político y económico y que cuestionan las desigualdades sociales». ¿En qué quedamos?

Una explicación alternativa a modo de hipótesis

En nuestro país, candidatos y elegidos, ministros, jueces y magistrados, y otros altos funcionarios, en connivencia con sujetos privados, se benefician de los recursos públicos o practican la política de la «puerta giratoria» degradando con este tipo de conducta la naturaleza de la función pública. Esta práctica se hizo más visible y zafia desde la década de 1990, con el «fujimorato» que introdujo las reformas y políticas neoliberales. Pero, el inicio del

período neoliberal en nuestro país coincidió con la caída del muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría, hechos que tuvieron un efecto fulminante en las ideologías y que, en países como el nuestro, generó un profundo vacío interpretativo de sus problemas y fenómenos reales. Ser importadores de doctrinas ideo-políticas nos dejó desvalidos, acelerando la crisis de sus principales usufructuarios, los partidos políticos; de todos los partidos, porque esa crisis también puso en evidencia las debilidades de la institucionalidad democrática de nuestros países.

Por lo tanto, cuando el funcionamiento real de la democracia constitucional choca con los principios que lo inspiran, «una ola de desafección por los mecanismos y prácticas políticas», invade a las democracias. «En semejante contexto —dice Eloy García— se multiplican los episodios individuales de violación de las reglas de conducta de los gobernantes, en un tiempo en que la perdida de ideología de los partidos convierte a la vida política en una lucha por el botín del poder» (2012: 209).

La crisis política por la que atraviesa nuestro país tiene que ver, entonces, con la ausencia de principios ideo-políticos sólidos provocada por la crisis de las ideologías y con la pérdida del sentido de la política y de su arraigo en la población.

4. El retorno al Estado promotor del desarrollo[161]

La actual manera de crecer reproduce la desconexión entre la economía y la geografía y demografía del país, y acrecienta la brecha entre la población urbana y la población rural: entre la economía moderna y la agricultura de la sierra y de la selva del país. Con esta manera de crecer se reduce más la pobreza en las zonas urbanas marginales, pero muy poco en las zonas rurales. Cerca de 66 % de la población de la sierra rural es pobre y un tercio se encuentra en extrema pobreza. Pero, además, acrecienta la desigualdad en la distribución de los ingresos. En el período 2000-2008, los salarios reales cayeron 10 %; mientras el PBI per cápita aumentó en 42.7 %.

161 Publicado en diario *La República*, el domingo 10 de abril de 2011.

El reclamo de un nuevo papel del Estado

La conclusión de política entonces es cambiar la manera de crecer por otra que asegure el cumplimiento pleno de los derechos a la educación, a la salud y a la seguridad social, que reduzca la desigualdad en la distribución de los ingresos y que sea inclusivo.

Un diagnóstico parecido se encuentra en el reciente informe del BM: *Perú en el umbral de una nueva era: lecciones y desafíos para consolidar el crecimiento económico y un desarrollo más incluyente* (2011). Aunque no discute los otros problemas del actual estilo de crecimiento, el BM llama la atención sobre la necesidad de introducir ajustes en las políticas públicas fortaleciendo la capacidad del Estado, tanto por el lado de su rol promotor como por el lado presupuestal o de los recursos indispensables para hacer realidad los objetivos de dichas políticas. Se le asigna entonces al Estado la responsabilidad de cambiar el estilo de crecimiento: consolidarlo en el marco de un desarrollo más incluyente.

Lo que resulta obvio entonces es que el «libre» funcionamiento del mercado no ha sido ni es capaz de lograr un desarrollo que garantice las mismas oportunidades para todos. Y, también queda claro que las políticas públicas no pueden seguir teniendo el mismo carácter asistencialista como lo tuvo en las dos últimas décadas.

La economía nacional de mercado

Entonces, se trata de lograr, mediante las políticas públicas, un crecimiento integrador del país. Se busca establecer un nuevo modo de crecer, basado en la creación y expansión de los mercados internos y en la productividad, que aumente el empleo e incorpore al mercado a la población excluida y provinciana del país. Esto significa desarrollo de la agricultura, de la agroindustria y de la industria nacional. Esta es la manera, además, de avanzar desde adentro y hacia afuera, sin cerrarse al mundo y sin crear déficits externos.

A esta estrategia la denominamos «economía nacional de mercado», que es el sustrato económico del concepto de nación o comunidad política territorializada. No hemos culminado la construcción de la nación, a pesar de tener cerca de dos siglos de vida republicana, porque hemos descuidado el desarrollo de mercados a lo largo y ancho del país. Por eso tenemos pobla-

ciones rurales y nativas excluidas de la modernidad. La riqueza generada en este tipo de economía beneficiará a todos y nos convertirá en una verdadera comunidad política territorializada e integrada social y políticamente. Para desarrollar mercados internos se requiere financiamiento competitivo, inversión en infraestructura donde tendrá participación la inversión extranjera, e inversión en ciencia y tecnología en alianzas estratégicas con los gremios empresariales productivos.

La economía nacional de mercado no es un retorno al pasado. Hay más bien una crítica radical a la estrategia proteccionista que descuidó la demanda interna y no conectó las transformaciones con la gestión del corto plazo. Mientras los defensores de la estrategia proteccionista de las décadas de 1960 y 1970, hicieron más énfasis en los supuestos efectos dañinos de la apertura comercial, los neoliberales de ahora exageran el supuesto beneficio de los tratados de libre comercio. Proponemos otra manera de relacionarnos al mundo y es la de construir nación, mediante la expansión de los mercados internos, la consecuente descentralización y desconcentración del aparato productivo, y la integración económica y social el país.

Los recursos presupuestales

Las políticas públicas, para ser capaces de lograr un desarrollo más incluyente, necesitan financiamiento, esto es, recursos presupuestales. El fundamentalismo de libre mercado practicó una política fiscal procíclica e hizo muy poco para cambiar el carácter regresivo del sistema tributario. La desigual distribución del ingreso, medida por el coeficiente Gini, se acrecienta después del pago de impuestos y la distribución del IGV en relación con el ingreso es altamente regresiva, debido a que las exoneraciones recaen sobre la canasta de consumo de los hogares relativamente más ricos. A esto se agrega una baja presión tributaria (15 % del PBI aproximadamente) que, además, es influida por el impuesto a la renta de las empresas mineras. Tiene, asimismo, problemas de evasión y elusión, y el sistema está caracterizado por su baja eficiencia.

La introducción de ajustes en las políticas públicas exige, por lo tanto, elevar la presión tributaria y esto no se puede hacer sin eliminar el carácter regresivo del sistema tributario. La reforma tributaria es una necesidad.

5. El Estado y la política según el plan La Gran Transformación[162]

La concepción del Estado y de la política de LGT se aleja de la dicotomía Estado-mercado y hace énfasis en la construcción de una comunidad política territorializada e integrada y de una democracia republicana que le devuelva a la política su carácter de elemento de conexión social.

El neoliberalismo y la perversión de la política

El retorno a la democracia representativa desde la década de 1980 coincide con la aplicación de las políticas neoliberales y el rechazo a la intervención del Estado en la economía, salvo el período 1985-1990 en el que se aplicaron políticas de signo distinto, pero irresponsables. En todos los Gobiernos del período 1980-2011, la democracia representativa pierde legitimidad, debido a la práctica arbitraria del poder, al encubrimiento y a la corrupción. Los historiadores dirán que desde la independencia, con pocas excepciones, todos los Gobiernos «hicieron de la impostura el principio vertebrador del poder» porque traicionaron con frecuencia los intereses de los de abajo.

La pérdida de legitimidad de los Gobiernos elegidos y su degeneración en la corrupción fue más elocuente en la década del «fujimorato» y en el segundo Gobierno alanista. La política dejó de ser instrumento de justicia social: se violaron los derechos humanos, se practicó la corrupción en el ejercicio de la función pública y se gobernó con los grupos de poder económico y en contra de los que los eligieron. Peor aún, se utilizó la asistencia y caridad envileciendo la ciudadanía de las grandes mayorías empobrecidas, en lugar de generar empleo con ingresos dignos.

La propuesta de La Gran Transformación

Frente a la impostura y la «confiscación del poder por una clase política que opera siguiendo una lógica ajena a la democracia», en LGT se plantea «combatir la corrupción como método de gobierno y transformar el modo de hacer política restituyéndole el carácter de instrumento de la justicia» (CxC, 2010: 7). Es el

162 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 3 de marzo 2012.

primer paso tanto para cerrar el hiato entre teoría y praxis de la democracia, como para iniciar la cura moral de nuestra sociedad.

Y, para devolverle a la política su carácter de elemento de conexión social en LGT se propone «practicar una forma republicana de gobierno, con mecanismos explícitos de evaluación y control constitucional de los gobernantes» (2010: 7). No es suficiente garantizar la separación de poderes. A fin de asegurar la vigencia plena de la democracia republicana es indispensable «impedir la captura del poder político por los poderes fácticos y por los grandes grupos económicos, tanto nacionales como extranjeros, que nadie elige, nadie controla y nadie fiscaliza» (2010: 20), mediante mecanismos explícitos de evaluación y control constitucional de los gobernantes.

No obstante, todo esto es apenas el primer paso para que la democracia sea lo que dice ser, para que el ideal de igualdad política sea algo más que simbólico, y para iniciar la construcción de las bases materiales de la libertad y de la justicia.

El papel del Estado y el desarrollo del mercado

Las políticas públicas de los últimos gobiernos reprodujeron la desconexión de la economía con la geografía y demografía del país; acrecentaron la brecha entre la población urbana y la población rural, entre la economía moderna y la agricultura de la sierra y de la selva; y, como no se orientaron a desarrollar el agro y la industria, mantuvieron el modelo primario exportador y terciarizaron la economía con empleos de baja calidad y productividad.

Para superar estos problemas y culminar la construcción de la Nación, según el plan LGT, se tiene que forjar

> […] un nuevo modelo de desarrollo sobre la base de la construcción de una economía nacional de mercado abierta al mundo, que articule la costa, la sierra y la Amazonía del país, desarrollando mercados locales y regionales internos, con trabajo digno y empresas nacionales competitivas, y con ello terminar con la segmentación productiva y la discriminación económica y social del país (2010: 7).

En las sociedades modernas, el Estado es el mayor instrumento de acción colectiva. Su papel es integrar armoniosamente el desarrollo y funcionamiento

del mercado, con la democracia efectiva. Así, tiene la particularidad de proveer bienes públicos puros (desarrollo e integración social, derechos sociales y políticos, superación de la exclusión social, reducción de la pobreza, profundización de la democracia, etc.) porque tiene la capacidad política para administrar los incentivos selectivos o el poder legítimo de coerción. En este sentido, el Estado —y no el mercado autorregulado— es un instrumento de acción colectiva que promueve activamente el desarrollo económico y la integración social, el desarrollo de una economía nacional de mercado abierta al mundo, como sustrato económico de la nación. Esta concepción recusa al proteccionismo industrialista autárquico y a la actividad empresarial del Estado como requisitos fundamentales de la modernización y el desarrollo.

Ahora bien, para proporcionar esos bienes públicos, el Estado actual debe ser democratizado. Ello implica, de acuerdo con el plan LGT, transformarlo: […] para hacerlo descentralizado y participativo; promotor del desarrollo social y de los derechos sociales universales; regulador de la economía de mercado; promotor de la institucionalidad democrática y de una gestión gubernamental descentralizada en base a regiones transversales, y defensor de la soberanía nacional.

Sin embargo, también, como se dice explícitamente en LGT, el Estado debe asegurar que «nuestros recursos naturales como el agua y la tierra, los bosques y la biodiversidad, el gas y los minerales» contribuyan al desarrollo de la Nación.

En LGT se critica a la utilización de la «democracia para defender los intereses del gran capital nacional y transnacional» y se propone la «construcción de una democracia republicana» (2010: 63). Desde esta perspectiva, la Nación y el Estado no pueden desarrollarse sobre la base de la fuerza y en contra de la libertad de los hombres y de los pueblos. Y, la libertad no existe, los hombres no son libres, si no tienen condiciones materiales de existencia, como es el caso de quienes habitan los pueblos de la sierra y de la selva que han sido excluidos, discriminados y maltratados por siglos.

6. Humala y su predilección por el «piloto automático»[163]

Juan Jiménez, el nuevo presidente del Consejo de Ministros del Gobierno de Humala, ha dicho que el gabinete que encabeza será «el gabinete del diálogo, el que va a pretender acercarse al pueblo para nuevamente reencontrarse con él». Esta anunciada vocación democrática es esperanzadora. Aunque no será el gabinete de la transformación que el país requiere, podría ser el gabinete que respeta —según ha dicho el nuevo premier— los derechos de la gente, como el derecho al agua. El agua —dijo refiriéndose a las actividades extractivas— será primero y «es ya una política esencial».

¿Ha renunciado Humala a su gestión autoritaria y antidemocrática?

El diálogo en política no solo significa escuchar, sino también ceder, tomando en cuenta los puntos de vista del otro. Pero me temo que el diálogo no es precisamente lo que caracteriza al liderazgo de Ollanta Humala. El presidente socavó el activo más importante que tenía como nuevo líder político: su relación de confianza con el pueblo. Recuérdese que el 16 de noviembre de 2011, a escasos 111 días de iniciado su Gobierno, tomó partido por el proyecto Minas Conga y rompió toda posibilidad del diálogo con los líderes de la protesta cajamarquina cuando dijo: «Conga va y no acepto ultimátum de nadie». Además, olvidando todas sus promesas de cambio, afirmó: «El Perú vive hoy, fundamentalmente, de la minería» y, sin duda pensando en sus programas sociales, se preguntó: ¿pero de dónde va a salir la plata?

Su renuencia al diálogo fue pertinaz. Hace poco menos de un mes (el 2/7/2012) refiriéndose otra vez a la protesta contra el proyecto Conga afirmó: «Simplemente tengo que señalar que acá tenemos que respetar la propiedad, justamente este es uno de los principios de nuestra democracia y quien no lo haga tendrá que atenerse a las consecuencias». Veinticuatro horas después se reprimió la manifestación del pueblo de Celendín con un saldo de tres muertos, 20 heridos y 15 detenidos.

Humala ha dañado su credibilidad como líder democrático y defensor de los derechos ciudadanos, con su autoritarismo, con los estados de emergencia y la criminalización de la protesta social. Los que adherimos al pro-

163 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 28 de julio de 2012.

yecto nacionalista y elaboramos el plan La Gran Transformación y la Hoja de Ruta, lo hicimos convencidos de que teníamos que cambiar la manera de hacer política para fortalecer la democracia; convencidos de que nuestra conducta política tenía que basarse en la justicia y en el respeto a los derechos del pueblo; y, seguros de la necesidad de transformar la economía para integrar el país, diversificando su capacidad productiva, haciéndola menos dependiente de las actividades extractivas y creando empleos de calidad con mejores ingresos para los trabajadores.

El gusto por el «piloto automático»

Humala ha optado por el «piloto automático» en la economía, esto es, por la continuidad del modelo económico. En la Hoja de Ruta se proponía cambiarlo por otro modelo con inclusión social y mejor distribución de la riqueza, mediante reformas —emprendidas desde el Estado— orientadas a desarrollar mercados internos, expandir la inversión privada nacional, diversificar la capacidad productiva y desarrollar la competitividad. Las reformas más importantes abandonadas por Humala son:

a) La inversión en infraestructura para la integración física del territorio y la consiguiente expansión e integración de los mercados internos;
b) El desarrollo del mercado de capitales en moneda local para el financiamiento de la inversión privada nacional y su apertura a las Mypes y Pymes;
c) El desarrollo de la agricultura y de la agroindustria sobre la base de la pequeña y mediana producción, con líneas de crédito para inversión y capital de trabajo fundamentalmente a través del Banco Agropecuario del Perú (Agrobanco) (con sistemas de garantías y seguro agrario);
d) La defensa de la agricultura de las prácticas de posición de dominio y de la competencia desleal de las importaciones de productos subsidiados;
e) El aprovechamiento, social y ambientalmente sostenible, de nuestros recursos naturales, con la generación de industria y cadenas productivas; y,
f) La revolución educativa y desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación.

Con estas reformas aumentaría la productividad y se diversificaría la inversión privada nacional. Impulsar la ciencia, tecnología e innovación es fundamental para la diversificación productiva y la generación de valor agregado con contenido tecnológico. Fue una promesa destinar el 1 % del PBI al desarrollo

de la ciencia y tecnología, y crear un ministerio como parte de una reforma integral del sistema de ciencia, tecnología, innovación y competitividad. Pero el Gobierno ha optado solo por reorganizar el CONCYTEC y transferirlo a la PCM. Esta visión administrativista de la competitividad pertenece al ministro Castilla. Su exclusiva creencia en el libre comercio y en la inversión extranjera —que hoy se dirige básicamente a la minería— es consistente con la opción por el «piloto automático».

Ahora hay consenso en que el estancamiento de la economía mundial será prolongado y en que la contracción de la demanda externa y la caída de los precios de los metales afectarán el ritmo del crecimiento económico del país. Este escenario es propicio para cambiar el actual estilo de crecimiento y situar su fuente en los mercados internos. Pero, para que esto sea posible, y aumente la productividad y la competitividad, es necesario no solo mejorar la calidad del gasto público, sino emprender las reformas mencionadas anteriormente.

7. Notas sobre el extractivismo peruano (I): La tropelía del consejero Talavera[164]

De acuerdo con Acemoglu y Robinson (2012), las instituciones son extractivistas cuando no incentivan la innovación, cuando erosionan la democracia, cuando evaden la fiscalización y favorecen el desarrollo de la corrupción. Estas instituciones coexisten con instituciones económicas extractivistas que operan extrayendo rentas, sin transformar ni innovar y que rechazan la regulación de los mercados. Sus beneficiarios son los principales enemigos de la inclusión política y económica.

Extractivismo en el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM)

El extractivismo político y económico persiste en nuestro país desde la Colonia. No se respetan los derechos ciudadanos y hay una estructura de incentivos contraria a la meritocracia, a la innovación y al desarrollo institucional.

Un ejemplo de extractivismo es lo ocurrido con el reciente concurso para el puesto de jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). Las

164 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 26 de enero de 2013.

fases de este concurso y sus ponderaciones anunciadas por resolución del CNM fueron: 1) examen escrito (20 %), 2) evaluación del currículo (30 %), 3) evaluación del plan de trabajo (20 %) y 4) entrevista personal (30 %).

Las calificaciones de las fases 1 y 2 se encargaron a una comisión, con participación de ESAN, y sus resultados fueron publicados en la página web del CNM sin mayor dilación. La calificación de las fases 3 y 4 —realizadas el 15 de enero— estuvo a cargo de seis de los siete miembros del CNM. El ingeniero Gonzalo García Núñez se abstuvo de participar en todo el proceso de concurso por propia voluntad, con lo cual dio muestras de integridad moral pues tenía algunos conocidos entre los concursantes.

Los citados seis consejeros —sin conocimientos ni especialidad en planeamiento estratégico y menos en ciencia política— perjudicaron a la candidata Dra. Carlota Casalino Sen, quien obtuvo un puntaje promedio de 82.44, el más alto de las fases 1 y 2 del concurso. Estos seis consejeros, que no publicaron sus calificaciones a cada uno de los concursantes, favorecieron a Mariano Cucho Espinoza. En el examen escrito don Cucho obtuvo 66.7, ligeramente mayor que la nota mínima aprobatoria de 66.66 puntos. ¿Algún profesor universitario de Economía y Administración, que haya leído los planes de trabajo y haya visto la entrevista personal, sería capaz de calificar a don Cucho con una nota mayor en casi 17 puntos que la que le correspondería a la Dra. Casalino? Si le hubieran puesto una nota inferior en 10 puntos, ella habría ocupado el primer lugar.

Lo que queda claro es que el concurso de marras que dejó el 50 % de su resultado a discreción de los seis integrantes del CNM, sirve —como en toda institución extractivista— para ocultar o rellenar su ausencia. En realidad no hay concurso. Y, lo que es peor, la ausencia de transparencia (pues no se ha publicado el detalle de las calificaciones) no es causal para impugnar la decisión del CNM. Su reglamento dice: «El acuerdo adoptado es inimpugnable». Las instituciones extractivistas no favorecen la auditoría ciudadana, no rinden cuentas, no fortalecen el servicio civil con personal idóneo y calificado, no innovan y, por supuesto, practican la corrupción y el tráfico de influencias.

La tropelía del consejero Pablo Talavera Elguera

El abuso de poder y la falta de respeto al Estado de Derecho es otra de las características de las instituciones extractivistas. En la entrevista personal, el señor Pablo Talavera del CNM, cometió una infracción que no fue ni censurada ni amonesta-

da por sus pares. Este señor amenazó a la Dra. Casalino con condicionar su voto si no le decía el tipo de relación que ella mantenía con Félix Jiménez. Orondo pontificaba su preocupación por la autonomía de la ONPE, la cual supuestamente peligraría de estar ella relacionada con el responsable del plan de LGT.

Talavera convirtió la entrevista en un juicio, pero situándose fuera del Estado de Derecho y de las normas que establecen los requisitos para ser jefe de la ONPE. Siendo un abogado, puso en duda públicamente la integridad profesional, ética y moral de la Dra. Casalino. Hizo prácticamente una acusación temeraria que está tipificada en el art. n.º 402 del Código Penal como denuncia o acusación calumniosa. Quería inmiscuirse en la vida privada de una concursante, violando sus derechos constitucionales. El abogado Talavera ignora, además, que la ley no restringe el derecho a la participación política de las personas vinculadas al jefe de la ONPE, ni exige que este deje de ejercer el cargo por tener algún pariente o vinculado participando en política.

«La democracia genera por sí misma fuerzas que la amenazan», afirma Todorov (2012: 10). Por eso hay que estar alertas. Efectivamente, la mediocridad, la corrupción, el privilegio y la inmoralidad enquistados en las instituciones del Estado son los enemigos de la democracia en nuestro país. Inmiscuirse en los asuntos privados de los ciudadanos es una violación a los principios democráticos y al Estado de Derecho. Ante esta violación no se puede guardar silencio.

Todorov dice que «la democracia se caracteriza no solo por cómo se instituye el poder y por la finalidad de su acción, sino también por cómo se ejerce» (2012: 13). Es una obligación de los ciudadanos, por lo tanto, imaginar mecanismos de control y evaluación constitucional no solo de los gobernantes, sino también de instituciones como el CNM que nombran jueces y autoridades del poder electoral.

8. Notas sobre el extractivismo peruano (final): ¿Quiénes conspiran contra la democracia?[165]

Gastón Soto Vallenas, Pablo Talavera Elguera, Luis Maezono Yamashita, Vladimir Paz de la Barra, Luz Marina Guzmán Díaz y Máximo Herrera Bonilla —consejeros del (CNM), que nombraron jefe de la ONPE al concursante que

165 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 2 de febrero de 2013.

obtuvo la nota mínima aprobatoria en el examen escrito—, acaban de cometer un acto de injuria a la justicia y a la moral pública. Estos seis consejeros han acordado archivar la investigación al abogado Javier Villa Stein por rebajar la condena a los miembros del Grupo Colina cuando fungía de presidente de la Sala Penal Permanente de la Corte Suprema. El ingeniero Gonzalo García Núñez —también consejero del CNM— fue el único que votó en contra, mostrando nuevamente su integridad moral y su compromiso de defender la legalidad en el país.

Abuso de poder e irrespeto al Estado de Derecho

Estos seis consejeros archivaron el caso, pese a tener conocimiento de que la misma Sala Penal de la Corte Suprema anulara la sentencia a favor del Grupo Colina, luego de la protesta nacional e internacional. También sabían, que Villa Stein y Josué Pariona, sostuvieron que ese grupo no habría cometido delitos de lesa humanidad, en clara oposición a la opinión de los jueces Jorge Salas, Baltazar Morales y Francisco Molina.

Por lo anterior, las razones para realizar una investigación y abrirle proceso disciplinario a Villa Stein eran todas justificadas. Además, los citados seis miembros del CNM no acataron los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el Grupo Colina, fallos que deben respetarse y tomar en cuenta, en mérito a los compromisos asumidos soberanamente por el Estado Peruano en el derecho internacional. La decisión de los seis consejeros es absolutamente contraria a la misión del CNM, que consiste en: […] fortalecer el sistema de administración de justicia, nombrando y ratificando a jueces y fiscales probos y eficientes y destituyendo a los que transgredan sus responsabilidades, contribuyendo de ese modo a mejorar la administración de justicia y la defensa de la legalidad en el país.

Estos consejeros están, asimismo, atentando contra la visión del CNM, tomando decisiones sobre «la incorporación y separación de magistrados y autoridades civiles-administrativas», que no son justas ni transparentes, y que le restan credibilidad y legitimidad a la institución que representan.

El CNM es parte de la institucionalidad del sistema democrático; por lo tanto, las decisiones de sus autoridades, cuando no son justas ni transparentes, y cuando violentan la justicia y la legalidad, debilitan la democracia y corrompen o vician el sistema político y de gobierno. Este tipo de decisiones son las

que caracterizan a las instituciones políticas y económicas extractivistas, que según James Robinson, coautor junto con Acemoglu del libro *Why Nations Fail*, «fomentan el clientelismo político, los monopolios y la violencia como enemigos del progreso y el desarrollo» (2012: 366).

No hay desarrollo con instituciones extractivistas

En nuestro país la corrupción ha penetrado el sistema político y de gobierno; se pervierten o vician impunemente la naturaleza de las instituciones. Participamos en la elección de nuestras autoridades; pero estas, una vez en el cargo, se desempeñan en función de los intereses de minorías que no han sido elegidas por el voto popular. Esta práctica extractivista debilita y desprestigia a la democracia representativa y al propio Estado de Derecho, porque no se respetan los derechos de los ciudadanos. No hay mecanismos de acción popular ni de fiscalización de las autoridades penetradas por los grupos de poder que han convertido a las instituciones del Estado en clientelista y patrimonialista.

Cuando no se respetan los derechos ciudadanos ni la separación de poderes y el orden constitucional, se fomenta el conflicto social y político; y, esta práctica de las autoridades no puede ser inclusiva ni política ni económicamente. Con este tipo de institucionalidad no es posible hacer de la cultura ciudadana el fundamento de la convivencia pacífica. El extractivismo genera un círculo vicioso que perpetúa la desigualdad, la violencia y la exclusión.

Según Acemoglu y Robinson (2012), las instituciones económicas se configuran desde el contexto político. Por lo tanto, no hay manera de transitar hacia instituciones económicas inclusivas —que fomentan la innovación, la competencia y el empleo—, si no se erradica la corrupción y el clientelismo en las instituciones de la administración del Estado. No son, pues, las llamadas políticas sociales las que definen el carácter inclusivo de un modelo de desarrollo.

Lo que nuestro país requiere —como se señala en el plan LGT— es erradicar la corrupción y el narcotráfico para «transformar el modo de hacer política, restituyéndole el carácter de instrumento al servicio de la justicia». Necesitamos una cura moral y practicar la decencia como el «supremo valor moral en toda clase de relación personal, social, política y profesional». No hay otra manera de hacer de la política «una acción de servicio social y no de provecho propio».

La corrupción y el clientelismo son uno de los enemigos íntimos de la democracia en nuestro país. Luchar contra este enemigo es, al mismo tiempo,

luchar por una forma republicana y democrática de gobierno, con mecanismos explícitos de evaluación y control constitucional de los gobernantes.

9. Ollanta Humala: Conversión, traición o vacuidad ideológica[166]

A Ollanta Humala se le acusa de converso. De nacionalista mutó a neoliberal, dicen. Otros califican esta metamorfosis como una traición. Abjuró sin rubor alguno de su prédica transformadora, afirman. Finalmente, hay quienes sostienen que sus ideas actuales expresan algo más profundo y que tiene relación con su escasa o nula formación intelectual. Ollanta Humala sería un indocto versátil, o un político tradicional amante del poder y vacuo ideológicamente (un político seguidor de Weber, sin saberlo).

Hay, sin duda, razones que corroboran cualquiera de estas hipótesis sobre su estatura moral, intelectual y política. Nosotros vamos a mostrar que el actual presidente adhiere a ideas —pertenecientes a Castilla y también a Alan García—, todas de sentido común y ninguna con estatura teórica e ideo-política.

El espíritu mercantil en la administración del Estado

«El crecimiento económico actual que ha puesto en vitrina a nuestro país —dice Humala—, requiere de un Estado moderno y eficiente». A Humala no solo le gusta la frase «en vitrina», sino otra más rimbombante como «puesta en valor». Veamos: «Lo que hoy día llamamos la puesta en valor del Perú a nivel mundial no salió del azar [...]. Hoy somos uno de los principales países receptores de inversiones extranjeras en América Latina, pero para esto hemos tenido que hacer esfuerzos y trabajo».

Las frases pertenecen a Castilla. Una simple búsqueda en internet basta para encontrar coincidencias entre los dichos de Humala y los dichos de Castilla. En todos los *roadshows* efectuados por este ministro, se usó la misma cantaleta: «el encuentro con empresas e inversionistas extranjeros, pone en vitrina el vasto potencial del Perú»; «a través del *roadshow* les simplificamos la vida a aquellos inversionistas que están empezando a pensar en Perú».

166 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 13 de julio de 2013.

Por estas razones, Castilla y Humala pasarán a la historia por haber llevado el espíritu mercantil a la administración del Estado.

Humala y García: una misma concepción de desarrollo

El ministro Castilla dice que «para ser más competitivos y sostener el crecimiento debemos modernizar el Estado y generar confianza». Humala repite lo mismo. «Lo que queremos es un Estado moderno que esté a la altura de las circunstancias». Hay que destrabar las inversiones y hacer más eficiente el servicio civil. «Así como las familias quieren tener la tranquilidad de que acuestan a sus hijos y al día siguiente van a ir al colegio, las inversiones también quieren tener tranquilidad, entonces se trata de construir y consolidar confianza».

Humala está siguiendo la ruta reformista y transformista de Alan García; por eso ninguna de sus reformas apunta a los objetivos del Nacionalismo. En lo que a concepción de desarrollo se refiere, García es el que configuró la «propuesta teórica» que ahora defiende Humala. Se parte de la identificación de los factores que supuestamente erosionan la confianza de los inversionistas y que, por consiguiente, impiden el crecimiento y desarrollo.[167].

El «inductivismo ingenuo del siglo XIX» usado por García, es el mismo que usan Castilla y Humala. Hay recursos que se pueden utilizar (poner en valor decía también García), pero hay «perros del hortelano» que se oponen. Hay que acabar entonces con el «perro del hortelano». Este es el método que usan los profanos: observan algunos hechos (recursos, posibilidades, trabas y opositores que generalmente reflejan sus preferencias) y creen así, por inducción, construir una propuesta «teórica» que compite con las teorías de la inversión y del desarrollo.

Entienden lo mismo por confianza y su papel. García afirmaba: «Saber tratar con el capital extranjero es un difícil equilibrio. Y más en un mundo de competencia en el que todo capital rechazado en un país irá a otro». Y, para retener al capital extranjero García ofrecía la política del «cholo barato». «Hoy, decía, ante la volatilidad de la inversión, el cambio tecnológico y el vaivén de las exportaciones no es posible pensar en una estabilidad laboral absoluta».

167 Véase artículo: «El choque de dos concepciones de modernidad: Modernización Neocolonial y Modernización Democrática», publicado en diario *La Primera*, el 5 de julio de 2009.

Humala repite el credo. «Hemos aprendido que el modelo peruano requiere de inversiones nacionales y extranjeras. Somos uno de los principales países receptores de inversiones extranjeras en América Latina, pero esto no viene de la casualidad, sino de batallas que se dan día a día para mantener un rumbo ordenado del país, que genera confianza a nivel nacional e internacional».

No se puede estar en contra de la agilización de los procedimientos y de mejorar la eficiencia en la administración del Estado. Tampoco es criticable ser repetidor, porque se puede coincidir plenamente en ideas y en concepciones ideo-políticas. Pero no se puede confundir la prédica mercantil (eso de poner en valor o en vitrina al Perú) con la prédica nacionalista; ni la prédica de la confianza y de la reforma del Estado como reforma de procedimientos, con la prédica de construcción del Estado-Nación.

Por lo tanto, ahora el lector sabe que Humala ha abandonado el Nacionalismo, que ahora Humala es el defensor de un modelo de modernización excluyente; de un modelo que descuida los mercados internos, que reprime el crecimiento de los salarios, y que no permite que las poblaciones, rural y nativas, mejoren sostenidamente su calidad de vida.

10. Ollanta Humala: Dos años más de erosión de la democracia[168]

Mi artículo anterior del 13/07/2013, suscitó entre sus lectores dos tipos de reacciones. Los más informados decían que era algo más o menos que un halago decir que Ollanta Humala era un seguidor de Weber, aunque no lo hubiera leído. Otros, además de preguntarse por quién era Weber, querían saber qué significaba decir que «Ollanta Humala era su seguidor, sin saberlo».

El ansia de poder como fundamento de la política

Max Weber fue un destacado intelectual alemán (1864-1920). Entre sus obras más conocidas destacan *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, *La ciencia como vocación y La política como vocación* y *Economía y sociedad*. Para este autor el fundamento de la política, o la base constante de la política, es la lucha por el poder (entre las clases o entre los individuos). Según él: «El poder se

168 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 20 de julio de 2013.

define como la capacidad de imponer a un tercero la propia voluntad, bien recurriendo a la fuerza, bien a través de otros medios. El poder es, en esencia, dominación y mando» (2014 [1922]: 170). Políticos tradicionales de derecha y de izquierda comparten esta idea; el discurso weberiano los une.

Para los seguidores de Weber, entonces, alguien sin ansia de poder no puede estar en la política. De acuerdo con el pensador francés Raymond Aron: «En el plano teórico, toda política, interior y exterior, es para Weber ante todo lucha entre las naciones, las clases o los individuos» (1981: 38). Así, esta concepción de la política fue llevada a la identificación de la capacidad de los pueblos para «desempeñar un papel mundial». Weber decía que «tan solo los pueblos superiores poseen vocación para impulsar el desarrollo del mundo» (Aron, 1981: 37).

Basta esta reminiscencia para entender lo que quise decir con «seguidor de Weber, sin saberlo». No hay político tradicional que no tenga ansia de poder. Y, en la actual era del neoliberalismo y de la crisis de las democracias constitucionales, hay políticos tradicionales adaptados que, una vez que llegan al poder, se convierten en difusores del espíritu mercantil en la administración del Estado, en caudillos neoliberales que mutan de ideología para beneficiarse del poder que les genera la conducta extractivista de los grandes grupos económicos.

La crisis del Estado constitucional democrático

Lo que acaba de ocurrir con la designación por el Congreso de funcionarios del Tribunal Constitucional, de la Defensoría del Pueblo y del Banco Central es la expresión de una crisis del Estado Constitucional Democrático. Hay tres razones que fundamentan esta afirmación, todas vinculadas a una concepción de la política como poder que se práctica desde el Ejecutivo:

En primer lugar, la división de poderes estipulada por la Constitución, no cumple su cometido. Los poderes no actúan como contrapesos. El Ejecutivo busca siempre asegurar su influencia en los distintos poderes del Estado, desapareciendo así el objetivo de que los poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) se limiten mutuamente. Si el Ejecutivo controla los poderes judicial y legislativo, no hay posibilidad de limitación mutua ni de fiscalización.

En segundo lugar, nombrar a los integrantes del Tribunal Constitucional en bloque y con base en acuerdos de reparto, es una expresión más de la creciente degradación de los valores e instituciones democráticas. El reparto

alude al número de representantes por «tienda política» y el número es un indicador del poder que tienen estas «tiendas». Con la llamada «repartija», el Tribunal Constitucional responderá al poder ejecutivo y al conciliábulo, sin capacidad real «de interpretación y control de la constitucionalidad», abdicando de su autonomía e independencia.

En tercer lugar, el ejercicio del poder es el usufructo de una democracia representativa que ha perdido referentes y significación. Unos «políticos» que «operan siguiendo una lógica ajena a la idea democrática» confiscan el aparato institucional del Estado para su propio beneficio. Por eso lo que ha hecho recientemente el Congreso, es una muestra más del fracaso de la «representación política».

La política en la lógica weberiana

La concepción de la política como poder se inscribe en la lógica weberiana de la dominación y es, por lo tanto, contraria a la concepción de la política como lazo de conexión social. Por eso los «políticos» que adhieren y practican la política como poder, convierten a sus partidos en «tiendas», en lugares donde se practica el clientelismo. Los han deformado y han hecho desaparecer su carácter de instrumento de sociabilidad. Es claro, entonces, que para estos «políticos», la libertad no puede concebirse como ausencia de dominación. Parafraseando a Eloy García, podemos decir que estos políticos, al igual que los grupos de poder privados, hacen inoperantes tanto a los «tradicionales sistemas de protección jurisdiccional como al ordenamiento jurídico» (2002: 184).

El neoliberalismo y la práctica de la política como poder se han encontrado como complementos. Las libertades individuales se han convertido en medios instrumentales del tráfico mercantil. Según Eloy García:

> En el Estado Constitucional la lógica del poder ha desplazado, e incluso ha llegado a sustituir por completo, a la lógica de la política: la dialéctica del poder —la política concebida en sentido weberiano de lucha por el liderazgo, la dominación y la consecución y fidelización de un séquito— ha reemplazado a la dialéctica de la política, a las ideas entendidas como instrumentos de transformación desde la razón y la ilusión utópica, de una realidad construida en la convivencia colectiva (2002: 186).

11. Tía María y el Estado de Derecho de Ollanta Humala[169]

El presidente Humala dejó la decisión sobre el proyecto minero Tía María en manos de la empresa transnacional Southern Peru Copper Corporation. Dijo: «No podemos tomar una decisión unilateral que no esté regida en el marco de la ley», porque expondría al Estado «a demandas legales internacionales por incumplimiento». Luego añadió: «la labor del Ejecutivo es defender el principio de autoridad y el Estado de derecho en el país».

El Estado de derecho de Humala

Humala reveló así que abandonó su filiación nacionalista y que, además, tiene una *sui generis* concepción sobre el Estado de Derecho. Por un lado, el nacionalismo para Humala ya no es «una alternativa democrática a la actual modernización neoliberal excluyente y desnacionalizadora»; ya no es «un programa político de cambio radical del modelo neoliberal que acentúa la desigualdad social, depreda los recursos naturales, violenta la legalidad y la democracia, y no genera desarrollo». Por otro lado, al dejar en manos de la empresa transnacional la decisión sobre el proyecto minero Tía María, Humala renunció a defender la soberanía nacional y a garantizar la plena vigencia de los derechos humanos.

Profano en política y en derecho, Humala somete al Estado peruano a la fuerza de los flujos y reflujos económicos dependiente de las decisiones de las empresas transnacionales. No sabe que «cuando alguien hace lo que le manda un amo, entonces ese alguien no es un ser libre, es un esclavo» (Fernández Liria, C.; Fernández Liria, Pedro y Luis Alegre, 2007: 54). No sabe que la ley deja de ser la «gramática de la libertad», si es esclavizada por el poder económico, y, cuando esto ocurre, se violenta el Estado de Derecho.

Humala ha olvidado que fueron leyes esclavizadas (como los contratos de estabilidad) las que heredamos del «fujimorato» y que él se comprometió a revisar para restituir la soberanía y la autodeterminación nacional. El Estado de Derecho que defiende Humala es, entonces, un Estado donde las leyes son órdenes del poder económico y que, por lo tanto, no son expresiones de la razón, la justicia y la libertad.

169 Publicado en *Diario Uno*, el sábado 6 de junio de 2015.

La violación del principio democrático

Humala, al igual que sus antecesores, ha puesto al Estado al servicio de los intereses económicos transnacionales. Por esta razón regenta un Gobierno que solo de nombre es democrático, porque «ya no es el pueblo el que detenta el poder». Quiere imponer a toda costa el proyecto minero Tía María, como quiso imponer el proyecto minero Conga y lo hará con otros proyectos extractivos en las concesiones efectuadas, sin consulta previa, en los distintos lugares de la sierra y la selva del país. No respeta los derechos humanos ni el derecho de los pueblos «a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otro tipo tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma». Tampoco respeta el derecho que tienen los pueblos «a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos», conforme a la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (véanse el art. 26 y el art. 29).

En línea con el carácter antidemocrático de su Gobierno, Ollanta Humala ha decretado el estado de emergencia en la zona, en lugar de abrir el diálogo y convenir en la realización de un nuevo estudio de impacto ambiental por la evidentes externalidades negativas que tiene el proyecto. Como anota Jürgen Schuldt[170], el proyecto de la Southern de construir una planta desalinizadora en las playas de Mejía «afectaría la vida submarina» e implicaría «un exagerado uso energético». No se puede avalar, entonces, un proyecto que se suma a otros en perjuicio del equilibrio ecológico. El estado de emergencia no solo cancela el diálogo o, por lo menos, lo hace más difícil, sino también deslegitima al actual Gobierno. Es a todas luces condenable que se haya recurrido a la fuerza cuando no es el pueblo, sino el propio gobierno el que ha vulnerado el Estado de Derecho, sometiéndose al poder económico.

Luchar contra el extractivismo neoliberal

El reciente paro exitoso de 48 horas de las regiones del sur (Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Moquegua, Puno y Tacna) en solidaridad y defensa de los

170 Artículo titulado: «¿Desalinización es solución?», publicado en diario *El Comercio*, el lunes25 mayo de 2015.

derechos del pueblo del Valle de Tambo, que se opone al proyecto minero Tía María, es otro cuestionamiento importante al modelo económico neoliberal extractivista. El primero lo hicieron los jóvenes, hace apenas cinco meses, cuando se movilizaron contra la «ley Pulpín» que les recortada derechos laborales.

Las masivas movilizaciones en defensa de los derechos laborales y de los derechos de los pueblos y comunidades son parte de una incursión política de nuevo tipo. En general, las movilizaciones por la defensa de los diversos derechos ciudadanos apuntan a la restitución del principio democrático de participación en las decisiones que atañen a los integrantes de la comunidad de ciudadanos.

Si las movilizaciones continúan y se expanden a lo largo y ancho del país; si los jóvenes, los trabajadores, los movimientos regionales y otros movimientos democráticos y progresistas construyen coaliciones efectivas en defensa de sus derechos; entonces surgirá una importante innovación política en el país. Se trataría del surgimiento de un vasto movimiento popular con una agenda política precisa: cambiar el modelo económico neoliberal extractivista y rescatar el principio democrático, según el cual el origen y la legitimidad del poder político proviene del pueblo; no de los gobiernos que practican la impostura y actividades económicas que violentan los derechos del pueblo y el equilibrio ecológico.

12. Degradación de la democracia y de la Ciudadanía: ¿Qué hacer?[171]

Con la caída del muro de Berlín (1989) los partidos políticos quedaron huecos de contenido ideo-político. De pronto —como dice Eloy García— se extendió a todos «los confines de la tierra […] las ideas de la Constitución, derechos del hombre, legalidad y juridicidad del poder, representación, partidos y elecciones libres». Pero en ese mismo momento «en las democracias constitucionales comenzaba a evidenciarse una creciente degradación en los valores, en las normas, en las instituciones, en lo político y en lo jurídico» (2002: 183).

En realidad, esta degradación aumenta en intensidad con la imposición del neoliberalismo desde inicios de los años ochenta. La política se convirtió en propiedad privada de las «oligarquías políticas» («clase política», le dicen) «que

171 Publicado en *Diario Uno*, el sábado 21 de noviembre de 2015.

operan siguiendo una lógica ajena a la idea democrática», y sus partidos devinieron —por lo menos, en nuestro país— en «grupos de interés» constituidos por un caudillo y su entorno, unos con algo de historia pero que ya no les sirve y otros que aparecen solo en las coyunturas electorales. La democracia para estas oligarquías es un acto procedimental de elecciones periódicas que usan para confiscar el aparato institucional del Estado.

Neoliberalismo, Corrupción y pérdida de ciudadanía

Con el neoliberalismo, entonces, la política fue sustituida por la economía, lo público por lo privado y el interés común por el individualismo. Así, el camino hacia la corrupción por el que transitan las facciones oligárquicas se hizo más directo y descarado. La corrupción, y no la virtud cívica, se convirtió en una forma de gobernar y de hacer «política». Piénsese en los actuales candidatos punteros en las encuestas, y en los caciques regionales y locales. Todos han pervertido el sentido original de la política, enajenándola completamente al quitarle su propiedad de ser práctica social orientada al bien común. Cuando se pierde interés por lo público, también se pierde el comportamiento ético y, por lo tanto, el sentido de la política como práctica de la virtud cívica, como la participación de la ciudadanía en los asuntos colectivos, como «un espacio de convivencia y de creación junto a los otros» (Abellán López, 2014).

En nuestro país, las reformas y políticas neoliberales de los noventa generaron el contexto institucional apropiado para que la corrupción alcanzara su máximo nivel, y se propagara a todos los poderes y organismos del Estado. No hay que olvidar que en el año 2000, Alberto Fujimori fue re-relegido en segunda vuelta con el 74 % de los votos (ganándole a un recién llegado a la «política») y que luego renunció por fax (21/11/2000) tras divulgarse evidencias de actos de corrupción durante los años en el que estuvo usufructuando el poder del Estado. Lo que siguió después no fue, como dicen algunos, una transición a la democracia, pero sí fue un momento desperdiciado porque nadie tenía un esquema institucional, con un sistema de partidos políticos de nuevo tipo, para rescatar el sentido original de la democracia. Y, ciertamente, no se podía rescatar el sentido original de la democracia, con un modelo económico que subordinaba la política a la economía y hacía elogio del individualismo.

En los años que siguieron al «fujimorato» la democracia procedimental se adecuó al neoliberalismo. Los ciudadanos aparecen solo durante los procesos electorales, para después, pasada la votación, dejar de serlo. Pero, ni siquiera en el momento de depositar el voto en las ánforas son «ciudadanos libres», porque —como dice Eloy García—lo impide el control mediático de la sociedad. No hay ciudadanos, hay electores limitados en su libertad de elegir. Además, la práctica política de las oligarquías, viejas o de nuevo cuño, bloquean el desarrollo de la ciudadanía, de la misma manera como la concentración del poder económico, la concentración de la información y la privatización de la política impiden el desarrollo de la democracia.

La corrupción y la impostura son las características del actual Estado Constitucional Neoliberal en nuestro país y que atentan contra la esencia misma de la democracia: «el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo». Piénsese en el magistrado del CNM recientemente vacado para quien «Haber cobrado 100 dólares por expediente será inmoral, pero no es delito»; o en el «político que roba, pero hace obras» elegido alcalde; o en el actual «candidato que indultó a delincuentes y narcos»; o en la candidata fujimorista que aprendió de su padre cómo se hace «política»; o, en fin, en el candidato propietario de universidades que declara ganar adeptos regalando artefactos domésticos y dinero. La experiencia nos dice que estos y sus entornos, una vez elegidos (presidente y congresistas), sirven a los grupos de poder económico que los «ayudaron».

Por último, hay politólogos y «políticos» que defienden la reelección de los que ejercen la representación por elección popular. Pero, la reelección es contraria al principio democrático de rotación, principio que es fundamental para promover la participación y el ejercicio ciudadano de la virtud cívica. Sin rendición de cuentas ni mecanismos directos de control ciudadano, la representación y su mecanismo de reelección le quitan legitimidad a la democracia. Los ciudadanos dejan de ser los verdaderos sujetos políticos, pues su participación se limita al acto periódico de votar.

¿Qué hacer para construir ciudadanía y democracia?

Nuestro país requiere una democracia con participación ciudadana y una concepción de la política como «ejercicio público de un mandato colectivo». Esta es la democracia republicana, que se funda en la participación directa de los

ciudadanos en todos los ámbitos de su vida en comunidad; que supone limitar y controlar el poder de los elegidos, mediante mecanismos institucionales explícitos (desde las revocatorias bien reguladas, la rendición de cuentas, la rotación o la no reelección, las listas abiertas, etc.); pero, que también exige un diseño institucional que impida la injerencia de los grupos de poder. De otro lado, los partidos, sobre todo los que tienen un pasado de izquierda, deben convertirse en «escuelas» de ciudadanía; en verdaderos «cauces fundamentales de representación, mediación y participación política». Hay dos ciudadanos que, si los elegimos, pueden llevar adelante estas reformas con un nuevo contrato social.

13. Notas sobre el actual proceso electoral: La degradación de la política y la democracia[172]

El actual proceso electoral está caracterizado por la presencia de candidatos presidenciales que agravian la convivencia moral sustentada en valores y principios, y que son indispensables para representar a la nación. Tenemos agresores; plagiarios; coimeros; indultador de narcos; lobistas; violadores de derechos humanos y de los derechos de las poblaciones nativas; defensores de las esterilizaciones forzadas; usufructuarios del dinero robado al Estado; violadores del Estado de Derecho; cómplices del chuponeo, del rastreo y del chantaje; en fin, candidatos que han envilecido la política y convertido a la democracia en un engaño. Varios de estos candidatos lideran las encuestas y en conjunto tienen entre el 60 y 70 por ciento de apoyo del electorado. Los decentes, que son pocos, tienen un apoyo minoritario. Afamados representantes de la subcultura compiten por dirigir el país. ¿Qué nos ha conducido a esta situación? ¿Desde cuándo hemos perdido las obligaciones morales que tenemos con respecto a nuestra sociedad para tener entre nuestras preferencias a estos candidatos?

Los efectos de las políticas neoliberales

En los años 1980-1990 ocurrieron varios hechos que «informalizaron» la política y demolieron la base ideológica de los partidos políticos.

---

172 Publicado en *Diario Uno*, el sábado 20 de febrero de 2016.

1) La crisis de la deuda externa que fue enfrentada en toda la región —también en nuestro país—, con políticas de ajuste y estabilización patrocinadas por el FMI y el Banco Mundial. Los Estados nacionales perdieron su carácter de centro básico de decisiones soberanas sobre sus economías; y, recularon hasta convertirse en espectadores mientras el comercio libre y la transnacionalización definieron nuestra ubicación en la economía globalizada. El resultado de la aplicación de estas políticas —que inutilizaron las ideologías y programas de los partidos políticos—, es hoy conocido como la «década perdida de América Latina».
2) El gobierno de Alan García de 1985-1990 que aparentemente se desvió del recetario neoliberal, pero desacreditó a la política pública y al papel del Estado. Produjo una brutal contracción del PBI per cápita (-30.2 %) y de la productividad (-26.0 %). Los hogares por debajo de la línea de pobreza pasaron de 16.9% a 44.3 %; el consumo per cápita se redujo en 47 %; los sueldos y salarios reales cayeron en 53 %; la presión tributaria se derrumbó hasta el 4.0 % del PBI; y, el porcentaje de trabajadores informales aumentó hasta cerca del 80 %. A todo esto se sumaron las evidencias de corrupción y de enriquecimiento ilícito que le hicieron perder credibilidad a las instituciones del Estado.
3) El gobierno dictatorial de Fujimori de los 1990 que profundizó la aplicación de las políticas neoliberales con las privatizaciones, la liberalización comercial y financiera, la dolarización de los créditos, el recorte de los derechos laborales y la flexibilización del mercado de trabajo, junto a un manejo corrupto del dinero público y a violaciones de los derechos humanos y del Estado de Derecho. La adopción del dogma del mercado «libre» (auto-regulado) dio curso al individualismo «criollo» y a la reproducción de la informalidad en la economía y en la política. La dictadura fujimorista practicó el clientelismo, controló los medios de comunicación, utilizó los diarios «chicha» para calumniar a sus opositores, compró congresistas y estimuló la práctica del transfuguismo; en fin, el fujimorismo hizo del fraude, la corrupción y el delito, una forma de gobernar. Envileció la política y convirtió la democracia en una burla.
4) El otro hecho a tomar en cuenta es el terrorismo de los años 1980-1992. La violencia que lastimó fundamentalmente a los campesinos indígenas de la sierra, puso en evidencia tanto la existencia de dos Perú (el Oficial y el Otro Perú), como la ausencia de Estado precisamente en el Otro Perú, ol-

vidado y discriminado del interior del país. Sin embargo, hay que afirmar con energía que el terrorismo destruyó parte importante la infraestructura pública y también violó derechos humanos y el Estado de Derecho. Asesinaron a alcaldes y a comunidades enteras. Desafortunadamente ahora la informalidad en la política ha llegado también hasta los poderes regionales y locales.

Política y Democracia durante el neoliberalismo

Podemos decir entonces que tanto la destrucción de la economía por el primer gobierno de Alan García y el terrorismo, como el neoliberalismo criollo de los noventa, junto a la práctica de la corrupción en la gestión de los todos poderes del Estado, fueron los creadores de la «cultura de la informalidad» —del vivo, del rentista, del aprovechador, del privatizador de lo público, etc.—, que ha envilecido a la política y ha convertido a la democracia en una burla. Es lo que yo llamo la «subcultura de la yuca» que hoy practican los llamados emprendedores neoliberales y los usufructuarios de la corrupción, entre los que se encuentran varios candidatos y también el diario de la «concentración» que editorializa a favor del libre mercado, pero mantiene una posición de dominio.

Esta «subcultura» que proviene del desmantelamiento del Estado, de la caída brutal de la producción y de los ingresos reales, de la penetración de la corrupción en casi toda la administración gubernamental del Estado, de la compra de los medios de comunicación y de la desregulación de los mercados que es consustancial al modelo económico neoliberal extractivista o rentista, es la que explica la pérdida de nuestras obligaciones morales con respecto a la sociedad de la que somos parte.

La «subcultura» de la informalidad, extractivista o rentista, está extendida. También pertenecen a ella las empresas que especulan contra la moneda local, que aprovechan su posición de dominio para aumentar los precios, que especulan con el gas pagando al Estado una regalía ridícula, y el taller «informal» donde nos roban una pieza del carro...

En nuestro país la política se disoció de las ideas y se alejó absolutamente de la ética. Necesita una cura moral. Pero esta cura moral será imposible si no cambia el actual modelo neoliberal que depreda recursos y ecosistemas; y, que beneficia a reducidos grupos de poder que se auto-reproducen y auto-legitiman controlando los distintos poderes del Estado.

7.2 Crisis política y reformas republicanas

1. Crisis de ideologías: libertad, democracia y mercado[173]

Después de la caída del muro de Berlín (1989), el neoliberalismo —doctrina que se había desarrollado a contrapelo del llamado «socialismo real»— se impone en casi todos los países del mundo. En realidad, con la crisis del sistema de Bretton Woods, la estanflación de la década de 1970 y la crisis de la deuda externa que se inicia en 1982, había concluido el compromiso del Estado con la democracia de velar por los equilibrios macroeconómicos y resolver las injusticias sociales generadas por el funcionamiento de los mercados en los países de democracias constitucionales.

Por lo tanto, las políticas neoliberales se imponen, desde los años 1979 y 1980, como salida a estas crisis, y su aplicación se extiende a los países de la periferia, siguiendo el recetario del Consenso de Washington de 1989. Pero, con las tres décadas de aplicación de las políticas neoliberales volvieron los problemas del pasado. La distribución del ingreso se hizo más desigual, lo que originó la proliferación de conflictos sociales y políticos. Los mercados desregulados generaron asimetrías de poder que causaron la crisis internacional de 2008-2009 que aún no termina de resolverse y que revela el fin de la ideología neoliberal que, entre otras cosas, contrapone y privilegia el mercado frente al Estado, abogando por su total neutralidad económica.

La crisis de las ideologías y del constitucionalismo liberal

La caída del muro de Berlín (1989) puso fin a la ideología del colectivismo estatista que servía de sustento a los partidos de izquierda que defendían el voluntarismo colectivo frente al voluntarismo individualista de los neoliberales. Con la crisis terminal de la economía estatal como sistema, se impuso la ideología de los mercados desregulados. Pero, tanto en los países que abandonaron el colectivismo estatista como en las democracias constitucionales, la moda neoliberal en la política aceleró la degradación de los valores, normas, e instituciones concebidas por el liberalismo decimonónico. La caída del Estado denominado

173 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 22 de febrero de 2014.

«socialista» mostraba al mismo tiempo la crisis del Estado constitucional democrático que se había mantenido larvada durante los años de la Guerra Fría.

En el mundo de hoy, entonces, ya no son relevantes las ideologías que compitieron entre sí durante casi un siglo. A la degradación del colectivismo estatista, le siguió la degradación del constitucionalismo liberal y de la democracia representativa. El objetivo de la división de poderes (limitación mutua) pierde sentido cuando el poder ejecutivo anula la capacidad fiscalizadora del legislativo mediante el control absoluto de su bancada y sus aliados; y, cuando el poder judicial violenta su objetivo decimonónico de constituirse en instrumento de garantía de los derechos del sujeto individual.

Siguiendo a Eloy García, podemos decir que, cuando la judicatura traspasa los límites de la legalidad positiva y se abre a la interpretación, adquiere la capacidad de imponer reglas informales a los que reclaman justicia, y se somete a los poderes políticos y económicos. Tampoco funciona el objetivo de la representación democrática; los elegidos adquieren vida propia al margen del pueblo o de sus electores. Las campañas electorales han sustituido el debate ideológico y programático por el *marketing*, y la conformación de oligarquías políticas vinculadas a los poderes económicos, afecta la esencia misma de la democracia y el ejercicio de las libertades.

Para el neoliberalismo «fuera del mercado» no hay salvación posible. La libertad económica de los individuos es la única causa de la prosperidad; por lo tanto, no hay problema social que no lo resuelva el mercado si la libertad económica no es interferida por el Estado. El Estado no debe limitar, sino facilitar, el poder económico. No hay interés común ni voluntad general, y la sociedad es solo una suma de individuos. En consecuencia, el neoliberalismo socava definitivamente los fundamentos de la democracia que el liberalismo decimonónico había construido. Se degradan así los principios del Estado de Derecho, la propia naturaleza de los derechos del hombre y de su libertad, la legalidad y la juridicidad del poder, la representación democrática y los procesos electorales libres. En ausencia de interés común, el predominio de los intereses individuales anula el significado de la política como lazo de conexión social e instrumento de justicia.

Estado, estructuras de poder y mercado

El liberalismo y el neoliberalismo parten de una base doctrinaria común: defienden el ámbito privado y la neutralidad del Estado. Para defenderse del poder del

Estado proponen la ausencia de sus intervenciones en los asuntos de la economía y el mercado. Este temor al Estado proviene de la previa existencia de Estados como estructuras despóticas de poder que correspondían al Antiguo Régimen de las monarquías absolutistas. Pasado el tiempo, este miedo al Estado que correspondía a la tradición liberal, reaparece con el totalitarismo del «socialismo real» que se derrumba en 1989.

Ciertamente, el Estado es una estructura de poder, pero no es la única que existe en nuestras sociedades. Liberales y neoliberales olvidan que en el mercado, en tanto es institución social, también se constituyen estructuras de poder que afectan el ejercicio de la libertad y de la democracia representativa.

La crisis de las ideologías ha revelado, entonces, la necesidad de replantear la concepción de la libertad, de la democracia y del mercado. La libertad no solo debe definirse como ausencia de interferencia del Estado. Por su parte, la democracia requiere de nuevos mecanismos de control de los electores a sus representantes; y, para que el mercado se constituya en un mecanismo institucional que sirva al ejercicio de la libertad y del progreso social, debe replantear su conexión con el Estado.

2. Instituciones y democracia: notas para un debate[174]

Desde hace ya un buen tiempo en nuestro país se habla de crisis en el sistema de partidos políticos. Se dice que el sistema existente es fragmentado y débil; que los pocos partidos que existen son dirigidos por «caudillos» sin programas o idearios que movilicen a los electores. La institucionalidad del país, dicen otros, es débil; pero al igual que los primeros, no nos dicen cómo lograr organizaciones fuertes o cuáles serían los elementos fundamentales de un necesario cambio institucional.

En lo que sigue intentaremos brindarle a los lectores un conjunto de reflexiones —todas discutibles, por cierto—, con el único propósito de iniciar un debate que nos permita construir consensos sobre las soluciones a los problemas que enfrentan las instituciones y la democracia en nuestro país.

174 Publicado en *Diario Uno*, el sábado 26 de julio de 2014.

Hay una crisis de la democracia constitucional

La corrupción generalizada en todos los ámbitos de la institucionalidad del Estado, está degradando cada vez más el sistema de representación política y el propósito de la división de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial). Bajo la democracia constitucional opera una «clase política» (para usar una frase que gusta a muchos) que actúa violentando la idea democrática y provocando el hundimiento de la llamada «representación política».

Los elegidos por el pueblo tienen una «amplia independencia y discrecionalidad», que les permite practicar la impostura. Son «agentes» con un amplio ámbito de decisión propia y que no respetan al «principal» (sus electores). Sin mecanismos eficaces de control, estos «representantes o agentes» operan en un marco institucional donde prevalece la impunidad. De otro lado, la democracia constitucional ha conspirado ella misma, por así decirlo, contra la «virtud cívica», contra la participación ciudadana, contra el interés de los ciudadanos por su comunidad. En suma, «El Estado como forma de institucionalización de la política democrática —dice Eloy García— sufre hoy enormes embates que amenazan su estabilidad interna y externa» (2009: 116).

Hay una crisis de paradigmas ideológicos

Desde la caída del muro de Berlín, las ideologías que le dieron identidad y programa a los partidos políticos de importante protagonismo en el siglo XX, desaparecieron o, por decir lo menos, perdieron vigencia. Entonces, los partidos vacíos de contenido se convirtieron en grupos de interés, más privado que público, dirigidos por «políticos profesionales» que empezaron a operar con una lógica ajena a la democracia y al bien público. A esto se sumó la lógica neoliberal en el ejercicio de la función pública y de las libertades individuales, que terminó convirtiendo a los partidos —no a todos, por cierto—, en instrumentos de tráfico mercantil.

Con la crisis de paradigmas, sin embargo, no terminó la práctica de la concepción «weberiana» de la política. Según Weber, el fundamento de la política es el poder; y, «el poder se define como la capacidad de imponer a un tercero la propia voluntad, bien recurriendo a la fuerza bien a través de otros medios. El poder es, en esencia, dominación» (Weber, 2014 [1922]: 170). Como señalé en

otro artículo, políticos tradicionales de derecha y de izquierda comparten esta idea; los une el discurso weberiano.

Cuando la política se inserta en la lógica del poder, en la lucha por el poder, pierde su sentido de quehacer colectivo y pierde su esencia de lazo de conexión social o instrumento de justicia social. Política y justicia están unidas por el mismo vínculo, por eso no puede haber divorcio entre la ética y la política. La ruptura de este vínculo abre el camino a la corrupción y a la aparición de «buenos políticos»; en el sentido de que se hacen del poder fácilmente, pero de conducta inescrupulosa y corrupta.

El neoliberalismo es contrario al «bien público»

El neoliberalismo hace énfasis en el interés privado individual. Fomenta la minimización del Estado, pero acepta su intervención para socializar las pérdidas de los grupos de poder (recuérdese los rescates bancarios de fines de la década de los años 1990), o para reducir sus costos de producción y estimular sus inversiones. En este sentido, hay un neoliberalismo de Estado que le hace perder a la política su carácter de instrumento de justicia social, su orientación hacia la satisfacción del interés público. La experiencia de las últimas décadas nos muestra un espacio público crecientemente copado por el interés privado, entre los que destacan los grupos de poder económico.

Además, con el neoliberalismo se ha hecho más evidente la sustitución de los ciudadanos por los electores y la conversión de la democracia en solo un procedimiento mediante el cual los electores eligen periódicamente a sus representantes. La concepción atomista del individuo «conduce a una desafección política creciente respecto del interés colectivo». Por eso, al neoliberalismo no le importa la pertenencia de los ciudadanos a una comunidad, ni que se posibilite su participación en el control de sus representantes. La discrecionalidad e independencia de estos aumenta con el neoliberalismo.

Para que el carácter de lazo de conexión social retorne a la política, tenemos que abandonar la idea de que la política es lucha por el poder y la dominación. Si la política —como sostienen los republicanos— es concebida como instrumento de transformación de una realidad construida en la convivencia colectiva, no puede ser sino instrumento de justicia social, y esta es la base de su relación con la ética.

3. Crisis de la democracia y reforma política (I)[175]

Hemos dicho que el agotamiento del modelo económico neoliberal coincide con la persistente degradación de la democracia constitucional liberal. También hemos indicado que esta coincidencia ha configurado una coyuntura crítica donde el signo de cambios profundos es el movimiento juvenil que, con sus marchas contra la «ley Pulpín», y el logro de su derogatoria, ha abierto el camino hacia el origen de la política como lazo de conexión e instrumento de justicia social.

Este signo de un nuevo momento democrático para el país no ha sido todavía aprehendido por los que se dedican a la «política» y creen que esta es una tarea de una clase especial y no parte de la vida activa de los ciudadanos. En este esquema de razonamiento, la democracia no requiere para funcionar de la participación política de ciudadanos comprometidos con virtudes cívicas, sino de profesionales de la «política».

Democracia y neoliberalismo

Según la concepción liberal de la democracia, los derechos individuales están asegurados mediante la profesionalización de la política. Se prescinde de la participación política de los ciudadanos, porque se desconfía de ellos, de su capacidad para tomar decisiones. Con el neoliberalismo, que se impuso en el mundo desde la década de los años 1980, la legitimidad de la democracia se ha deteriorado aún más, debido a su sometimiento al «orden espontáneo del mercado». Se fomenta el individualismo o la dedicación de los individuos a sus actividades privadas, porque se considera que las tareas de la gestión pública son responsabilidad de la «clase política». Por eso, las políticas públicas han sido penetradas por el interés privado y los procesos electorales se han privatizado (hay compra-venta de «vientres de alquiler» y de votos).

Con el modelo económico neoliberal el interés público y, por lo tanto, la democracia, se ha subordinado al interés privado. En las propias organizaciones llamadas «partidos políticos», las prácticas democráticas han desaparecido. Con la crisis de las ideologías, estas organizaciones actúan como grupos de interés privado; no les importa desarrollar ciudadanía, sino llegar al poder para

175 Publicado en *Diario Uno*, el sábado 14 de marzo de 2015.

usufructuarlo, siguiendo una lógica ajena a la idea democrática. No es solo el distanciamiento de los elegidos y los electores, lo que revela el fracaso de la representación política, sino su profunda penetración por intereses privados mercantiles. Los «partidos» y los elegidos no fomentan las virtudes cívicas, no persiguen el interés general, y tienen una praxis oligárquica que deslegitima a la democracia representativa.

Cuando no se confrontan ideologías el debate político es sustituido por el debate sobre trivialidades y, como afirma Eloy García, este debate es dirigido por expertos en comunicación que solemnizan lo obvio y «que hacen de la política un gigantesco mercado en el que se lucha por un poder que ha perdido toda coloración. Es el reino del *marketing* donde la imagen se hace sustancia, en el que lo conveniente es no decir nada que signifique compromiso irrenunciable y donde un agujero en el zapato puede dar lugar a una pérdida de las elecciones».

La reforma política ¿para qué?

Con la penetración de los intereses privados en el ámbito de la gestión pública, la democracia ya no es «el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo», como la definió Abraham Lincoln. Las prácticas y decisiones de los poderes del Estado, que son las instituciones de la democracia constitucional liberal, están lejos del control de los ciudadanos.

Sin embargo, esta pérdida de legitimidad de la democracia y la profunda desafección ciudadana hacia las instituciones denominadas democráticas no han socavado el principio democrático, esto es, el ideal democrático de la participación política en sociedad o la implicación de los ciudadanos en las decisiones políticas. Se precisa, entonces, de una reforma política que haga posible la vigencia de la democracia republicana, que permita revitalizar las virtudes cívicas y reivindicar una nueva manera de hacer política. En fin, se precisa una reforma política para que sea posible cultivar la virtud cívica y superar las reglas de la neutralidad neoliberal o del ciudadano pasivo; para revalorar el espacio público y enfrentar la corrupción; para institucionalizar la vigilancia permanente y el control ciudadano de los representantes elegidos y de los poderes públicos; y, para enfrentar de otra manera los problemas colectivos.

Pero la reforma política que reclamamos no puede prescindir de la gran transformación económica y social. No es la prédica ni las nuevas reglas o ins-

tituciones que harán que surjan ciudadanos motivados a actuar a favor del bien común. Es necesario un contexto social que permita mejorar la calidad de la democracia bajo los principios de la justicia social y económica, del interés general y de la libertad política. Hay que evitar que el carácter progresivo de la reforma política encuentre su muerte en el «orden espontáneo del mercado».

La virtud ciudadana es la condición *sine qua non* de la democracia republicana. Como dice Eloy García:

> Es en el espíritu y no en las leyes, en el respeto del actuar cotidiano a los postulados de principio y no en los órganos del Estado, donde reside el remedio a la corrupción y con él, la última y mejor esperanza de la Democracia. Si el Poder es una realidad humana y si la política se define como el arte de actuar colectivamente en la [sociedad], no cabe hablar de Democracia sin ciudadanos dispuestos a obrar virtuosamente, a elevar el *vivere civile* a la condición de *virtù*» (2002: 200-201).

4. Crisis de la democracia y reforma política (final)[176]

Las marchas y logros del movimiento juvenil en la actual «coyuntura crítica» por la que atraviesa el país han creado, decíamos en nuestro artículo anterior, un «momento democrático» que abre la posibilidad de rescatar el sentido original de la política entendida como lazo de conexión social e instrumento de justicia. Es un «momento» que crea la oportunidad de «desprofesionalizar la política», promoviendo la participación activa de los ciudadanos en los asuntos públicos; y legitimar la democracia, emancipándola del dominio del individualismo y del interés privado.

Crisis de legitimidad de la democracia liberal

Hay crisis de legitimidad, debido al funcionamiento de la democracia liberal que está divorciado del principio democrático de participación de los ciudadanos en las decisiones políticas. Sus instituciones y la llamada «clase política» actúan en contra de la esencia de la democracia como «el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo». Los gobiernos y representantes elegidos no rin-

176 Publicado en *Diario Uno*, el sábado 21 de marzo de 2015.

den cuentas de sus acciones y quedan fuera del control de los ciudadanos. Las expresiones de esta crisis de legitimidad pueden resumirse en:

1) La práctica de una concepción individualista de la política y de la sociedad fomentada por el discurso liberal y neoliberal que reivindica el espacio privado frente a la acción política para ejercer la libertad y los derechos individuales, sin interferencias ajenas. En estas condiciones, como nos recuerda Abellán López (2014), la democracia liberal no requiere de ciudadanos con virtudes cívicas y activa participación política.
2) La práctica oligárquica de los partidos políticos. Estos fueron concebidos «como los cauces fundamentales de representación, mediación y participación política». Pero, según Katz y Mair (1995), se han convertido en «partidos cartel» porque: no dependen de su base militante; no tienen posturas ideo-políticas definidas; dependen de líderes caudillos; practican la componenda y la repartija; rechazan las elecciones primarias internas; y, dependen de empresas y grupos económicos.
3) La práctica de una representación que aleja a la ciudadanía de la participación política. La democracia moderna es representativa, pero una representación desvinculada del control de la ciudadanía es un sustituto de la democracia que le quita soberanía al pueblo, a los electores.
4) La reducción del congreso en «órgano que sirve de correa de transmisión y caja de resonancia del poder ejecutivo y, particularmente, del presidente», como señala Rodríguez Guerra (2013: 673). Esto desvirtúa el objetivo de la división de poderes del Estado en legislativo, ejecutivo y judicial, para que se limiten mutuamente.

El contenido de la reforma política

Para recuperar el sentido del proyecto democrático, las medidas de reforma política deben apuntar a solucionar los cuatro problemas mencionados. Medidas de este tipo, entre otras, son las siguientes:

1) Fortalecer a los partidos sin quitarle poder a los ciudadanos:
    - Eliminar el voto preferencial. Este voto desdeña al partido y es contrario al principio de rotación. En su lugar debe incluirse el voto por una lista del partido, confeccionada en elecciones internas, y solo después los electores pueden votar por el candidato de su preferencia y que se encuentra en dicha lista.

- Financiamiento uniforme a los candidatos de los partidos durante la campaña electoral. Se debe constituir un fondo público, administrado con tal fin por el organismo electoral competente, con reglas para la rendición de cuentas y sanciones a sus infractores. Un porcentaje de este financiamiento puede destinarse al partido para gastos de administración durante el período electoral.
- Todo partido debe tener candidatos para no perder su inscripción. Esto evitará la existencia de los «vientres de alquiler».

2) Desprofesionalizar la política y fortalecer la ciudadanía y la política:
   - Eliminar la reelección inmediata del cargo de congresista, al igual que de los cargos de presidentes regionales y alcaldes; y, fijar un máximo de dos mandatos para estos cargos y el de Presidente de la República. La reelección frena la renovación de cuadros e impide el fortalecimiento de la política.
   - Establecer para los congresistas el derecho a desafiliarse del partido que traiciona sus principios y el programa presentado en la campaña electoral. Este derecho se funda en el respeto al elector o ciudadano.
3) Fortalecer la independencia de los poderes del Estado y la democracia:
   - Pérdida del mandato cuando un congresista es nombrado ministro por el Poder Ejecutivo. Su objetivo es fortalecer la independencia de poderes.
   - Control constitucional del poder ejecutivo mediante la evaluación del informe anual del Presidente ante el pleno del Congreso. Esta evaluación debe incidir en las acciones de impacto nacional realizadas por el gobierno, las cuentas de los gastos del Poder Ejecutivo y las propuestas de acciones para el año siguiente.
4) La representación debe contribuir a que el pueblo ejerza su soberanía:
   - Institucionalizar la vigilancia permanente de la ciudadanía a sus representantes y canalizar las denuncias de los casos en el que se «desvirtúa la promoción del interés general» y las prácticas corruptas en el ejercicio del cargo.
   - Reforzar la institución de la rendición de cuentas (semestrales o anuales) para erradicar la corrupción, ante asambleas de los representantes con los electores.
   - Abolir la inmunidad parlamentaria que fomenta la irresponsabilidad de los representantes.

Estas y otras medidas deben situar a la democracia en la ruta del republicanismo hasta anclar en una nueva constitución, sin olvidar que devolver el protagonismo de la vida política al ciudadano —como dice Andrés de Francisco (2007)— no es posible si no se garantiza la existencia social de los individuos. El pensamiento republicano es contrario a la concentración del poder y a la usurpación del espacio político por las oligarquías.

5. ¿Crisis del Estado Constitucional democrático o Democracia en peligro?[177]

De manera intermitente aparecen comunicados de supuestos defensores de la Democracia, pero que son, paradójicamente, los responsables de la pérdida de su legitimidad. Es decir, son las oligarquías «partidarias» que, en el fondo defienden solo el procedimiento del «voto popular» (muchas veces fraudulento), para acceder al Poder y luego usufructuarlo en función a sus intereses particulares y no en beneficio del interés nacional. Esta vez han reaccionado, al parecer ante supuestos rumores de golpe, cuando son los que en el Poder y en sus propias organizaciones se comportan con una lógica ajena al principio democrático, comportamiento que, por lo demás, siguen algunas organizaciones de la llamada izquierda tradicional.

Crisis del Estado constitucional democrático

Soslayar la existencia de este comportamiento ajeno al principio democrático, desvía la atención del problema que realmente existe en la democracia en nuestro país. Los que lo hacen, implícitamente aceptan que el marco constitucional de la democracia no está en crisis. Más allá, entonces, de los rumores, en nuestro país, hay una crisis del Estado constitucional democrático. Aunque crisis similar existe en muchos otros países, en el nuestro adquiere connotaciones especiales por el grado generalizado de corrupción en todos los niveles de la institucionalidad democrática. Por lo tanto, la fórmula de la legitimidad democrática «se halla sumida, como dice Eloy García, en un gigantesco proceso

177 Publicado en *Diario Uno*, el sábado 19 de septiembre de 2015.

de degeneración en el que sin que medie un rechazo frontal de la idea que la fundamenta, las cosas no son lo que dicen ser» (E. García, 2012: 204).

La fórmula de legitimidad está alejada de la realidad política y social. Por ejemplo, esta fórmula no incluye el respeto a los derechos de las comunidades nativas y a la preservación ecológica de su ambiente y territorio, ni hace de la consulta previa y la licencia social para la ejecución de proyectos extractivos, los fundamentos de la legitimidad de la democracia. La ruptura entre la teoría y la práctica del constitucionalismo democrático es tal que el principio democrático ha sido abandonado no solo por los gobiernos y representantes elegidos con el «voto popular», sino también por los «partidos políticos».

Los gobiernos operan abiertamente burlando la separación de poderes, penetrando y corrompiendo al poder judicial, y vulnerando las aspiraciones de la comunidad nacional que los eligió. En otras palabras, la praxis «política» de los elegidos es un activo desconocimiento y transgresión del principio esencial de la democracia: «un gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo». El desconocimiento deliberado de este principio de legitimidad de la democracia, al ser convertido en principio estructural del ejercicio del Poder, conduce a la corrupción. Dice Eloy García (2010), citando la *Historia de Florencia* de Maquiavelo:

> La corrupción es un estadio sociológico de ruina o degradación de la naturaleza original de los *ordini* en que se articula una comunidad política. […] La corrupción significa una escisión ontológica entre el ser y sus manifestaciones, inducida por la acción humana. Surge de una mutación del patrón que identifica la conducta social, provocada por un obrar cotidiano que no responde a las prescripciones de sus *ordini*. La existencia política no se reconoce en una manera de operar que, a la vez, no guarda correlato con lo que dice contener dentro (2010: 122-123).

Precisamente este tipo de conducta corrupta de los «elegidos» que se aleja del principio democrático, vacía de contenido a la democracia. Con el neoliberalismo se exacerba esta degeneración de la praxis política. Los estados, como diría Todorov, se ponen al servicio de la economía de «libre mercado, con lo cual lo único que queda de democracia es el nombre, porque ya no es el pueblo el que detenta el poder, sino las oligarquías económicas y políticas (2012: 97).

Esta ruptura entre la teoría y la praxis ha propiciado la profesionalización de la política, dando lugar al surgimiento de una «clase política cuya sola exis-

tencia —dice Eloy García— ataca la esencia misma de la democracia, causa su degeneración y se convierte en el mayor enemigo de los principios que en teoría debieran inspirar el Estado Constitucional Democrático» (2002: 183). Con el neoliberalismo se favorece aún más esta profesionalización. Se despolitiza y privatiza la vida pública, lo que acentúa la existencia de ciudadanos como sujetos pasivos de derechos. No hay reconocimiento de derechos diferenciales para comunidades diversas, ni respeto a la pluralidad cultural.

Los ejes de la reforma política

Si se parte de este diagnóstico, entonces no es difícil imaginar reformas político-constitucionales que reivindiquen el principio democrático que felizmente «continúa vivo y que es la sustancia de la fórmula de legitimidad democrática». Los ejes de estas reformas, son los siguientes:

1) Como «la legitimidad democrática se expresa y compendia en la Constitución», hay que crear condiciones institucionales y legales mediante un cambio de la Constitución, para que la legitimidad del poder político provenga del pueblo. Ello implica, entre otras cosas, incorporar mecanismos explícitos de comunicación y control ciudadano sobre los elegidos por el voto popular.
2) Reivindicar el principio de la participación política, desarrollado ciudadanos como sujetos activos de derechos y deberes. No puede haber ciudadanos súbditos, ni gobernantes soberanos ni representantes elegidos que practican la impostura. El ciudadano, como propietario de su soberanía, debe tener canales para asegurar su participación activa en la discusión y toma de decisiones que atañen a la colectividad, a su vida en sociedad.
3) Transformar el modelo neoliberal. Se tiene que crear un contexto económico y social que haga posible la justicia, libertad, la preservación ecológica, y que funde la legitimidad de la democracia en la licencia social para explotar los recursos naturales.

Específicamente, las medidas de reforma política,[178]serían:

a. Fortalecer a los partidos sin quitarle poder a los ciudadanos.
b. Desprofesionalizar la política, y fortalecer la ciudadanía y la política.

178 Véase nuestros artículos del 14/03/2015 y del 21/03/2015, titulados Crisis de la Democracia y Reforma política (I) y Crisis de la Democracia y Reforma política (final) respectivamente.

c. Fortalecer la independencia de los poderes del Estado e introducir el control constitucional de los elegidos.
d. Institucionalizar la vigilancia permanente de la ciudadanía a sus representantes.

6. El neoliberalismo y la crisis de los partidos políticos[179]

La composición de las planchas presidenciales para las elecciones generales de abril de 2016, revela la crisis profunda por la que atraviesan los partidos políticos de nuestro país. Sin ideario ni principios, vacíos de contenido y varios de ellos vinculados directa o indirectamente con el narcotráfico y la corrupción, estos partidos han constituido sus planchas presidenciales sobre la base del oportunismo y sin visión de país. En la constitución de sus fórmulas presidenciales han primado los intereses privados y oligárquicos, junto a una práctica proveniente de *marketing*, ambas prácticas ajenas a la virtud cívica y a la democracia.

Partidos sin contenido ideo-político

Hay varios factores que explican esta situación. El neoliberalismo desapareció completamente las diferencias ideológicas de casi todos los partidos políticos. El mercado auto-regulado y la economía se impusieron sobre la política. La oposición a la intervención económica del Estado desapareció a los proyectos políticos nacionales. El individualismo se impuso sobre lo social y el bien común. Este proceso de indiferenciación ideológica condujo al total abandono de la ética en las acciones políticas. La política se convierte en *marketing* para acceder al poder y usufructuarlo en provecho propio. El recurso a la «política social» en el discurso electoral es el mecanismo a través del cual se busca el apoyo electoral de los votantes en los procesos de elección popular. No hay interés por la vida en común y menos, ciertamente, en el fortalecimiento de los mecanismos democráticos de control popular a sus elegidos o representantes.

El otro factor de indiferenciación de los partidos y vaciamiento de sus contenidos fue la caída del Muro de Berlín. La existencia de este Muro era el

179 Publicado en *Diario Uno*, el sábado 2 de enero de 2016.

símbolo de la diferenciación entre partidos de derecha e izquierda. El definitivo derrumbamiento de los países llamados socialistas, puso al descubierto dos cosas. Primero, la ilegitimidad de ese régimen debido a la contradicción entre el discurso a favor de la clase obrera «emancipada de la dominación burguesa» y la práctica política antidemocrática, la presencia de un poder burocrático autoritario, oligárquico y, por lo tanto, privilegiado económica y socialmente. Segundo, la ilegitimidad de la democracia liberal debido a la constitución de una clase política que opera siguiendo una lógica totalmente ajena a la idea democrática de la soberanía de la comunidad de ciudadanos. Como dice Eloy García, «la lógica del poder —la política concebida en el sentido weberiano de la lucha por el liderazgo, la dominación y la consecución de un séquito— sustituye a la política de las ideas entendidas como un instrumento de transformación desde la razón y la ilusión que, según sus propios postulados, debiera caracterizar al régimen liberal-democrático» (2002: 200).

Los partidos de derecha, sin embargo, aprovechando la caída del muro de Berlín contribuyeron, todos, a la imposición del neoliberalismo; pero, al hacerlo, dejaron de tener identidad y apoyaron la pérdida de soberanía de sus Estados Nacionales, contribuyendo a erosionar aún más las instituciones democráticas. Con el neoliberalismo y la globalización se amplió el ámbito de los contratos y se redujo el de las leyes en casi todas las democracias, lo que significa —según Todorov— que «se restringió el poder del pueblo para dar libre curso a la voluntad de los individuos» (2012: 11-12). Dado que la globalización «no procede de ningún Estado ni de ninguna legislación, se recurre exclusivamente a los contratos. Poco le importan los países». El Estado pierde soberanía a tal punto que puede ser juzgado por tribunales internacionales si, en opinión del capital transnacional respectivo, incumple esos contratos. Los partidos ya no son «instrumentos de sociabilidad política», ya no importa el ideario que les proporciona identidad. En este contexto —como dice Eloy García— se abre paso la Ley de Gresham de la oligarquía partidista; «solo que en este caso es el militante burdo y disciplinado —y no la moneda mala— el que expulsa al inteligente y con iniciativas» (2002: 184).

La ausencia de reacción de la izquierda

Si bien la indiferenciación de los partidos tradicionales con la pérdida de sus identidades no alcanzó a las izquierdas partidarias e intelectuales de nuestro

país, estas no remozaron sus idearios y propuestas políticas. No redefinieron la relación entre el Estado y el Mercado, a pesar que la construcción definitiva de la nación requiere de la creación y desarrollo de mercados internos. No fundamentaron su adhesión a la democracia ni construyeron un ideario democrático basado en la noción de bien público, de la virtud cívica, de los mecanismos de control de los representantes del pueblo para evitar la enajenación de su soberanía, de la pluralidad y, lo que es peor, no recusaron la tradición del partido de la clase obrera y de la dictadura del proletariado. Como no lo hicieron, queda la duda de si su prédica a favor de la emancipación social es compatible con la democracia.

Por las mismas razones, los partidos de izquierda no tienen una concepción explícita de la libertad como no-dominación que es la que sería compatible con el principio democrático del gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. Esta concepción de la libertad es distinta de la liberal y neoliberal que fundan la libertad en la ausencia de interferencia del Estado en las decisiones individuales. La libertad concebida como ausencia de dominación exige condiciones materiales de existencia. Finalmente, hay que señalar que tampoco sabemos si las izquierdas tienen el esbozo de las características de un «modelo» distinto al capitalismo neoliberal compatible con la democracia.

Por la ausencia de renovación de su ideario, los líderes de la izquierda siguen actuando con la misma lógica de las oligarquías partidarias de derecha. Se perciben distintos, pero en realidad son iguales en su práctica política. No actúan con ética ni transparencia. Son calculadores y desleales. Por lo tanto, no hay nada nuevo en sus maneras de hacer política. Su fragmentación es resultado de la ausencia de un ideario común. Divididos como están, serán incapaces de impedir, en las próximas elecciones, la continuidad de los partidos del neoliberalismo.

7. El valor de la ciudadanía y de la No Reelección[180]

En un notable artículo titulado «El Valor del Voto», publicado en el diario La República (31/01/2016), Steven Levitsky sostiene que la persistente desvinculación entre «las promesas de campaña y las políticas de gobierno» es peligrosa

180 Publicado en *Diario Uno*, el sábado 13 de febrero de 2016.

para la democracia, porque «si la gente percibe que las políticas del gobierno no tienen nada que ver con los resultados electorales, va a concluir, tarde o temprano, que su voto vale poco. Que votar es inútil. ¿Para qué sirve el voto si el gobierno abandona sus promesas y hace lo que quiere? ¿Para qué sirve la democracia?». Esta práctica de la impostura que da lugar al repudio de los peruanos a sus «políticos» tendría como una de sus causas —dice—, «la ausencia de rendición de cuentas electorales». Sin rendición de cuentas es mucho más probable el divorcio entre «las promesas de campaña y las políticas de gobierno» o la pérdida del nexo entre el «voto y el gobierno». Esto es verdad, pero no es una condición suficiente.

El origen real del divorcio entre «el voto y el gobierno»

En América Latina, desde las crisis de los años 1980 y 1990, la relación entre el voto y el gobierno, se debilita, afirma Levitsky. En los años 2000 se restablece en algunos países, pero no en el Perú básicamente —dice— porque a la élite limeña no le preocupa tanto esta conexión como la oferta electoral de cambio del modelo económico. El establishment limeño exige «casi a gritos» que se abandone esta oferta, porque para ella el «peligro es el estatismo, no las promesas electorales».

A partir de esta contundente descripción de la realidad que nos hace Levitsky, se puede afirmar que, efectivamente, desde la crisis de la deuda externa, las políticas neoliberales de ajuste y estabilización patrocinadas por el FMI y el Banco Mundial menoscabaron el valor del interés público, de las políticas públicas y, por lo tanto, del papel del Estado. En Perú este rechazo a lo público y a la intervención del Estado fue acentuado por la gestión económica desastrosa y manifiestamente corrupta del gobierno de Alan García de 1985-1990. La ideología del anti-Estado y del individualismo, contraria al interés general o al bien común, se consolidó durante los años 1990, la década del «fujimorato», con la aplicación del recetario neoliberal del Consenso de Washington y de la práctica de la corrupción y la impostura como forma de gobierno.

Las políticas neoliberales fueron, entonces, las responsables de la desconexión mencionada por Levitsky. La defensa del mercado auto-regulado y la privatización de lo público, no solo erosionaron el sentido original de la política y la democracia, sino también la soberanía del Estado subordinándolo a los intereses del poder económico nacional y transnacional. En el contexto

de una economía destruida y de un gobierno que hizo de la corrupción una forma de gobierno, las políticas neoliberales acentuaron la desintegración social y la disminución del sentido de pertenencia a una comunidad que es la base de la virtud cívica. El terrorismo fue un factor adicional que empeoró esta situación y que tuvo como caldo de cultivo el daño causado a la calidad de los servicios públicos por las políticas de ajuste y la ruina económica de fines de los años 1980.

Desde estos años, entonces, la democracia se redujo a un acto procedimental donde los votantes son vistos como ofertantes de un servicio (el voto) que hay que «comprar». Los votantes no promueven ni ratifican las leyes; los «elegidos» lo hacen a sus espaldas. Parafraseando a Rousseau, podríamos decir que «el elector peruano piensa que es libre y se engaña: lo es solamente durante la elección del presidente y de los congresistas: tan pronto como éstos son elegidos, vuelve a ser esclavo, no es nada».

Democracia y «clase política»

Desafortunadamente Levitsky hace después un brusco viraje en su razonamiento. Luego de preguntarse «¿De dónde viene el nexo entre electores y gobierno?», afirma que: «los políticos suelen cumplir con sus electores cuando están pensando en futuras elecciones. Un político que sabe que necesita su base en el futuro estará menos dispuesto a traicionarla». ¿Qué hacer entonces? Los partidos y la «carrera política», dice, son los dos mecanismos que extienden el horizonte de tiempo. Concluye: se requieren partidos que se «preocupen por candidaturas en todo el país y, sobre todo, por futuras elecciones» y políticos de carrera que precisamente por serlo no tienen el incentivo para incumplir «sus promesas electorales».

En el Perú —dice— «los políticos de carrera están en extinción» y «una gran mayoría de congresistas elegidos carece de carrera política». Pero no dice que precisamente estos políticos (como los del APRA y el PPC) son los que institucionalizaron la «ley de hierro de la oligarquía», contraviniendo el principio original de la democracia. Los dirigentes, que son pocos, ejercen su liderazgo priorizando sus intereses particulares. Parafraseando a Robert Michels diríamos que la longevidad de estos partidos está en relación inversa con el grado de democracia interna que practican.

De otro lado, no es negativo para la democracia que la mayoría de congresistas carezcan de carrera política, como tampoco lo es que la tasa de congre-

sistas reelegidos sea baja. La democracia presupone la existencia de ciudadanos políticamente activos, es decir, comprometidos con «el destino de la comunidad en la que viven». La política no puede ser el coto cerrado de unos políticos «profesionales», sino una actividad humana practicada por todos. Hay que reivindicarla como «lazo de conexión social» y «una manera de entender y de vivir la democracia». En esta concepción de la democracia y de la política, no cabe la reelección. La práctica del principio de rotación asegura que los ciudadanos sean «parte activa en los asuntos públicos».

Levitsky piensa en el «valor del voto» cuando dice que «es imprescindible que los ciudadanos castiguen a los políticos que no cumplen con su palabra». No es suficiente. Se requiere una reforma del Estado Constitucional liberal introduciendo mecanismos que aseguren que la democracia no sea sustituida por los «representantes»; es decir, que aseguren que «el pueblo ejerza su soberanía, real y efectiva».

7.3 Neoliberalismo y republicanismo

1. Neoliberalismo y republicanismo[181]

Ciudadanos sin república. ¿Cómo sobrevivir en la jungla política peruana? (2013), el reciente libro de Alberto Vergara, es una compilación de artículos que —según él— revelan la existencia de una «tensión entre las "promesas cumplidas" del neoliberalismo y la frustración por el fracaso de la "promesa republicana"». Martín Tanaka, conocido politólogo, comenta este libro sin crítica alguna, acepta los supuestos logros del neoliberalismo y no se sorprende del «republicanismo» de Vergara. «Mientras que el neoliberalismo dio lugar —dice— a un inédito crecimiento económico, la precariedad del republicanismo pone en riesgo lo avanzado».

Crecimiento económico y neoliberalismo

Vergara —y Tanaka— se equivocan cuando afirman que el reciente crecimiento es «inédito». No saben que el crecimiento económico más alto del último

181 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 14 de septiembre de 2013.

siglo se registra durante 1959-1967: el PBI y la manufactura crecieron a tasas promedio anuales de 7.2 % y 7.8 %, respectivamente. Estas tasas son claramente superiores a las registradas durante el período 2004-2012 (7 % para el PBI y 5.9 % para la manufactura). Ambos períodos son de ocho años; pero en el primero, a diferencia del segundo, el crecimiento fue liderado por la manufactura y acompañado por un aumento sostenido del ingreso de los trabajadores. Además, el crecimiento registrado en el período 2004-2012 fue el resultado del aumento espectacular del precio de los metales y de una sostenida demanda externa. Por lo tanto, este crecimiento ni fue «inédito» ni fue resultado de las políticas neoliberales.

Vergara y Tanaka también ignoran que, durante el neoliberalismo «fujimorista», el magro crecimiento de 3.9 % promedio anual del período 1990-1997 acabó con una crisis recesiva que se prolongó hasta 2001. Es posible que tampoco sepan que, durante el período 2001-2003, se realizaron reformas en la policía fiscal y monetaria que hoy se exhiben como fortalezas macroeconómicas. Estas reformas, efectuadas por economistas críticos del neoliberalismo, bajaron la inflación a un dígito, redujeron el riesgo cambiario de la deuda pública, bajaron la proporción de esta deuda con respecto al PBI, permitieron acumular reservas internacionales, y recuperaron el papel del tipo de cambio como instrumento de diversificación productiva.

Tampoco deben saber que, desde el segundo Gobierno de Alan García, se perdió eficiencia en la aplicación de las reglas de política introducidas con las reformas y se dejó caer el tipo de cambio real afectando a la producción manufacturera.

El carácter antirrepublicano del neoliberalismo

Para Vergara, el neoliberalismo de los últimos veinte años ha «cumplido su promesa». El crecimiento «inédito» y la consecuente reducción de la pobreza habrían dado lugar a una sociedad de ciudadanos. Hoy, como nunca antes, —afirma— existe «una economía de mercado y una extendida ciudadanía», que justificaría caracterizar al Perú de hoy como un país de «ciudadanos sin república».

¿El neoliberalismo ha «ampliado la ciudadanía» en nuestro país? ¿Es esto verdad? Durante las dos décadas de neoliberalismo, los Gobiernos elegidos perdieron legitimidad, practicaron la impostura y la corrupción, envilecieron la

política, y gobernaron con los grupos de poder económico y en contra de los que los eligieron. Unos Gobiernos más que otros violaron los derechos humanos y pervirtieron el ejercicio de la función pública. El neoliberalismo convirtió a la política en un mercado, lo que vació de «sentido de la ética y de toda sustancia publica» a la lucha por el poder, y extendió la utilización de la asistencia y caridad con lo cual envileció la ciudadanía de las grandes mayorías de nuestro país.

En consecuencia, el neoliberalismo no puede haber sido promotor de ciudadanía. Por el contrario, ha sido y es responsable de la pérdida de virtud cívica, de la pérdida de la conciencia civil de los electores que los ha llevado a aceptar prácticas clientelares y corruptas como forma de gobierno. «Roba pero hace obras» ha sido elevado por el neoliberalismo en eslogan de persuasión para votar. Republicanos como Viroli (2001), Pettit (1999) o Casassas (2010), para mencionar a solo tres contemporáneos, dirían que esta práctica neoliberal es contraria los principios del bien público, del gobierno de las leyes, de la virtud cívica, de la libertad como no-dominación, y de la justicia. Por consiguiente, la ciudadanía no pudo ni puede ser su resultado.

Vergara dice que «hay que construir instituciones» para que el mercado y la «extendida ciudadanía» le dé plena vigencia al republicanismo. Nos está diciendo que al neoliberalismo solo le hace falta instituciones para transformase en republicanismo. Es como la cuadratura del círculo. El neoliberalismo tiene sus propias instituciones que le son funcionales. Sus instituciones económicas y políticas son extractivistas. Por eso, el republicanismo solo puede ser entendido como una alternativa al neoliberalismo.

No es posible construir una comunidad política de ciudadanos soberanos, es decir, una república fundada sobre el derecho, el bien común y la libertad concebida como no-dominación, sin transformar el «modelo neoliberal». La república y la libertad requieren de condiciones materiales que impidan su dependencia de la voluntad arbitraria de otros. Por eso el republicanismo supone la existencia de mercados con parámetros regulatorios que limiten las asimetrías de poder. Pero esta no es, sin duda, la «promesa republicana» de Vergara (2013).

2. Neoliberalismo y republicanismo: réplica I[182]

Martín Tanaka ha escrito, en el diario *La República*, dos columnas sobre nuestro artículo «Neoliberalismo y republicanismo», publicado en *La Primera*, el 14 de septiembre de 2013. Por la importancia que tienen sus críticas sobre el tema en debate, responderé de manera puntual.

1) En la primera columna del 29 de septiembre, dice: «Para Jiménez, el crecimiento 1959-67 sería más "sano" porque fue liderado por el sector manufacturero y estuvo acompañado de mejoras en los ingresos de los trabajadores, mientras que el reciente se basa en sectores extractivos con ingresos laborales estancados. ¿Qué hacer? […] En la línea de lo propuesto en "La Gran Transformación", se apunta a promover un crecimiento más diversificado en general y la industrialización en particular».

La asociación que hace Tanaka entre el carácter del crecimiento del período 1959-1967 y la propuesta industrialista de *La Gran Transformación* puede conducir a confusiones. Es verdad que el neoliberalismo se impone como crítica al proceso industrialista de las décadas de 1960 y 1970. Pero, el crecimiento asociado a este proceso y el crecimiento neoliberal son, ambos, extractivistas o rentistas. En el primero se gana lo que gasta el Estado y en el segundo se aprovecha la renta de los recursos naturales en un contexto de precios altos de los metales y de una sostenida demanda externa. En consecuencia, los dos estilos de crecimiento son recusables. Finalmente, sobre las propuestas políticas, sociales y económicas de LGT, documento más vilipendiado que leído, solo debo decir que reivindica las ideas republicanas.

2) En la misma columna, afirma también que: «parte de [los] supuestos "éxitos" [del neoliberalismo en Perú] serían consecuencia de iniciativas planteadas por "economistas críticos con el neoliberalismo" entre 2001-2003, con lo cual Jiménez reivindica su participación como funcionario dentro del Gobierno de Alejandro Toledo».

Mi participación personal en esas «iniciativas» no viene a cuento. Sin embargo, lo que dice Tanaka puede inducir a un silogismo elemental: si eran «sus críticos», entonces no deberían haber participado en un gobierno neoliberal; o, si

182 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 12 de octubre de 2013.

se aceptaron las reformas que sus críticos impulsaron, entonces el neoliberalismo es suficientemente flexible. Este tipo de razonamiento no ayuda a comprender los procesos históricos. Muchos peruanos luchamos junto con Toledo para salir del fujimorismo sátrapa, que desfalcó al Estado y practicó la corrupción como forma de gobierno. El Gobierno de Toledo fue, entonces, el resultado de un proceso político que abrió la posibilidad de hacer cambios en democracia. Pero, como ya ocurrió antes en nuestro país, algunos «cambios» se truncaron y otros se mediatizaron. Después, Alan García acentuó el neoliberalismo. El fujimorismo y el alanismo son los que más daño le han hecho a la política (en su acepción republicana).

3) En la segunda columna del 6 de octubre, señala que: «El término "neoliberalismo" se presta a malos entendidos. Por lo general, se le atribuyen sentidos intrínsecamente negativos, y esto tiene cierta razón de ser: muchos gobiernos neoliberales han sido muy corruptos e ineficientes, en particular el fujimorismo ha ayudado a crear la asociación neoliberalismo=autoritar ismo=corrupción [...]. Sin embargo, hay muchos gobiernos que pueden considerarse ilustraciones emblemáticas del neoliberalismo que no han sido autoritarios ni particularmente corruptos (Chile, Brasil, Colombia, etc.). Más todavía, podría decirse que ellos implementaron reformas fundamentales para el logro de un crecimiento sostenido, reducciones de pobreza, fortalecimiento de instituciones, incluso, de políticas de desarrollo que buscan la diversificación productiva y menor dependencia de recursos naturales».

Primero, el fujimorismo no fue autoritario, sino «dictatorial». Se trató de un Gobierno que cometió crímenes de lesa humanidad. Segundo, el neoliberalismo no es tan solo un «término», es una doctrina que propone la eliminación de las intervenciones públicas en la economía, la desregulación de los mercados y la eclosión del interés individual por encima del interés público. Específicamente, propone liberalizar el comercio y desarrollar un modelo exportador sobre la base de las «ventajas comparativas» y las ganancias de competitividad a través del abaratamiento del costo del trabajo. «Según la nueva vulgata —dice Todorov— el Estado solo debe intervenir para favorecer el libre funcionamiento del mercado, allanar los conflictos sociales y mantener el orden público. Su papel consistiría no en limitar, sino en facilitar el poder económico» (2012: 97).

Es cierto que el recetario neoliberal se aplicó parcialmente en algunos países: por ejemplo, se mantuvieron empresas estatales «estratégicas», se limitó el flujo de capitales para tener autonomía en el manejo de la política monetaria y cambiaria, y no se desregularon todos los mercados. Sin embargo, en estos mismos países las medidas neoliberales han generado problemas. Por ejemplo, en Brasil se dice que la apreciación cambiaria y los salarios bajos son una amenaza contra la industria; en Chile hay evidencia de una regresión en la distribución del ingreso y protestas contra las bajas pensiones que otorgan las AFP; y, en Colombia no hay trabajos estables, los sindicatos están destruidos y el agro está en crisis.

Según Tanaka: «La mejor manera de entender el neoliberalismo es relacionarlo con el llamado Consenso de Washington». ¿Acaso no está enterado que el decálogo de medidas de este Consenso es precisamente neoliberal?

3. Neoliberalismo y republicanismo: réplica II[183]

Martín Tanaka, en su columna publicada en *La República*, el 6 de octubre pasado, afirma que el problema no está tanto en las políticas neoliberales del Consenso de Washington, sino en el «fundamentalismo» de su implementación. «Vistas las cosas así —dice—, me parece que en Perú el neoliberalismo ha tenido éxitos evidentes [crecimiento, reducción de la pobreza sin aumento de la desigualdad], que han permitido que muchos peruanos sean más ciudadanos [conscientes de sus derechos y deberes], aunque su aplicación haya sido escamoteada por sus componentes autoritarios y corruptos y ciertamente también por la debilidad de nuestras instituciones y valores republicanos».

Extractivismo neoliberal, poder económico y corrupción

Tanaka no refuta mis argumentos. Se le ha mostrado que el crecimiento reciente no es inédito; que cualquier tipo de crecimiento reduce la pobreza monetaria; que el atraso cambiario y la espectacular penetración de importaciones han afectado la competitividad y mercado interno de la manufactura; que se ha

183 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 19 de octubre de 2013.

crecido con sueldos y salarios estancados y que, por lo tanto, ha aumentado la desigualdad; que se cercenaron los derechos laborales de los trabajadores; que la política de gasto afectó la calidad e infraestructura de la educación, la salud y la seguridad social; y, que el crecimiento reciente no habría sido posible sin altos precios de los minerales y sin una demanda externa sostenida. Nada de esto puede ser considerado un éxito y, sin embargo, Tanaka insiste en que los «éxitos del neoliberalismo son evidentes».

La apertura comercial indiscriminada, la apreciación monetaria y el contexto externo favorable acentuaron la especialización de la economía peruana en la producción y exportación de minerales, que «resultó» ser su principal ventaja comparativa. Se siguió la pauta neoliberal según la cual los países se especializan, no se diversifican. Ahora somos un país menos industrial y agrícola, y más exportador de minerales y productor de servicios de baja productividad. Pero, si se para el «motor externo», se para el «carro» del crecimiento. Por otro lado, el extractivismo primario exportador opera porque existen instituciones políticas extractivistas donde campea la corrupción. Estas instituciones facilitan la penetración del poder económico privado en todas las esferas de la administración gubernamental del Estado.

El extractivismo, el poder económico y la corrupción son enemigas del republicanismo. «La república —dice Pocock— resulta por completo imposible allí donde las oligarquías, los *gentiluomini*, adquieren demasiado poder. Con el poder de estas oligarquías, no puede haber gobierno libre» (2002: 292-293). Cuando Tanaka dice que «los éxitos del neoliberalismo fueron escamoteados por sus componentes autoritarios y corruptos y ciertamente también por la debilidad de nuestras instituciones y valores republicanos», no parece entender que esos «componentes autoritarios y corruptos» son los que debilitan a las «instituciones y valores republicanos». Al respecto, Pocock, comentando los *Discursos de Maquiavelo*, dice: «Las instituciones dependen de la atmósfera moral y las mismas leyes que operan el bien en un pueblo no corrupto, producen efectos contrarios a los deseados cuando la corrupción se ha impuesto» (Pocock, 2002: 287). Entonces, en una atmósfera corrupta, las instituciones públicas son penetradas por el interés privado; los gobernantes y políticos practican la impostura; las deberes públicos en los distintos poderes del Estado, se negocian; y, la ley no impide la arbitrariedad y los privilegios.

El neoliberalismo es antirrepublicano

El neoliberalismo ha erosionado los fundamentos institucionales de la ciudadanía al desmantelar los estándares laborales y sociales básicos, y al fomentar la concentración del poder económico privado y su injerencia en el gobierno «disputándole al Estado su inalienable derecho a definir la utilidad pública». Con el neoliberalismo, la democracia «representativa» se ha convertido en caricatura: «gobiernan los que no ganan las elecciones» (problema del agente-principal).

Por lo tanto, decir que «los éxitos del neoliberalismo han permitido que muchos peruanos sean más ciudadanos» es suponer «que es imposible percibir la luz, sin antes percibir la oscuridad». No hay manera de mostrar que el neoliberalismo ha ampliado la ciudadanía entre los peruanos. Se desmantelaron los derechos de los trabajadores, se generalizaron las prácticas clientelares en la competencia política, no hay derecho universal a la educación y la salud, se criminaliza la protesta social, no se respeta los derechos de los pueblos cuando se hacen concesiones mineras o petroleras y, los Gobiernos elegidos practican la impostura y sirven a los grupos de poder.

El neoliberalismo, además, ha despolitizado y privatizado la vida pública. El interés privado domina sobre el interés público («la actividad pública es un instrumento al servicio de los fines privados»). Hay asimetrías de poder en los mercados; no hay virtud cívica (los comportamientos individualistas menoscaban el «compromiso con el bien público»; no hay igualdad jurídica; y, los mecanismos de control de los gobernantes y la independencia de los poderes del Estado han sido dañados por la corrupción y los caudillos.

Lo que hay de ciudadanía y virtud cívica en nuestro país se desarrolla contra la fuerza y resistencia del neoliberalismo, contra el mercado desregulado y el interés privado que «arrinconan a la virtud y a la solidaridad».

4. Neoliberalismo y republicanismo: réplica final[184]

Martín Tanaka cierra el debate sobre neoliberalismo y republicanismo, en su columna de *La República* del 13 de octubre, sin responder a nuestros argu-

184 Publicado en diario *La Primera*, el sábado 26 de octubre de 2013.

mentos. Pero, lo hace con afirmaciones que no explica y que en algunos casos carecen de rigor teórico, todas para defender la «lógica neoliberal».

1) Después de las crisis de 1998-2002 y de 2008-2009, «me parece claro que predicar la libertad irrestricta de los mercados y la minimización del papel del Estado —dice Tanaka— suena descabellado. Lo interesante es que en esto coinciden, en lo teórico, tanto derechas como izquierdas».

Esta afirmación presupone que existe una dicotomía Estado-mercado, que niega la realidad. El Estado no tiene por qué contraponerse al mercado. Es verdad que el Estado debe establecer regulaciones contra las asimetrías de poder que se generan en los mercados, pero también ha sido y es promotor de la creación de mercados. Polanyi (2007 [1944]) decía que los mercados habían sido formados desde los inicios del capitalismo por acciones deliberadas del Estado. La historia también enseña que detrás de los riesgos más audaces y de las grandes innovaciones —como señala Mariana Mazzucato (2013)— ha estado presente el Estado.

2) Para la derecha —según Tanaka— «las reformas centradas en la liberalización de los mercados y en la promoción del crecimiento» corresponden a la primera etapa «de un proceso más ambicioso de reformas, que deberían consolidarse con una segunda fase, con énfasis en la equidad, mejoras en la distribución del ingreso y el fortalecimiento de las instituciones»

Las reformas neoliberales han generado una economía más vulnerable y dependiente de factores externos, menos industrial y menos agropecuaria, y más productora de servicios predominantemente de baja productividad, y con una distribución del ingreso más desigual y, por lo tanto, más expuesta al conflicto social. Decir que el neoliberalismo es «promotor del crecimiento» es solo una afirmación. Los que criticamos al neoliberalismo no somos opuestos al crecimiento; pero sabemos diferenciar entre un estilo de crecimiento que acrecienta la vulnerabilidad externa de la economía, y un estilo de crecimiento enraizado en la expansión de los mercados internos y en la diversificación productiva. Basarse en el desarrollo de los mercados internos no significa dejar de exportar o de cerrarse al mundo. De acuerdo con esta concepción alternativa del crecimiento, el sistema de comercio global debe servir al desarrollo

interno y los mercados domésticos no pueden descuidarse por la búsqueda de ventajas competitivas internacionales como lo hace el neoliberalismo.

3) «Desde la izquierda —dice Tanaka—, lo que se busca es cambiar de lógica, recuperando espacio para la planificación, el control y la iniciativa del Estado, especialmente en áreas "estratégicas"».

Tanaka sigue preso de su razonamiento dicotómico Estado-Mercado. Según él, la derecha reivindica el mercado y la izquierda, el Estado. Tanaka ha leído el plan LGT con esta visión dicotómica. Por eso no ha entendido que el Estado que allí se propone, debe ser promotor activo del desarrollo de mercados internos y de la expansión de la inversión privada nacional. Y, como para promover el desarrollo se requiere recursos, es necesario reformar el sistema tributario y controlar la energía y otros recursos naturales. El Estado debe compensar el agotamiento de estos recursos con la creación de otros activos para no perjudicar a las generaciones futuras del país. La derecha no es la «propietaria» del mercado. Tanaka no acepta la existencia de un camino alternativo al neoliberal; no entiende que es posible desarrollar una economía de mercado y ciudadanía, con un marco institucional y regulatorio adecuado o funcional.

4) «Es justo resaltar —dice Tanaka— que por lo general no se plantea un retorno al pasado populista, sino que ese renovado protagonismo estatal se ubica dentro de los márgenes de la disciplina fiscal y de los equilibrios macroeconómicos, es decir, parcialmente dentro del canon del "Consenso de Washington"».

Ubicar a la propuesta alternativa al neoliberalismo dentro del canon del Consenso de Washington es un descuido académico y hasta un atrevimiento. La disciplina fiscal que se aplicó desde el «fujimorato» sirvió para pagar puntualmente los servicios de la deuda externa, lo que recortó los gastos en educación, salud, seguridad social e infraestructura pública. Es el mismo tipo de política que hoy imponen los países del centro europeo y el FMI, a los países de la periferia europea. Es la misma monserga de los equilibrios macroeconómicos que los neoliberales lo entienden a su manera. En la alternativa al neoliberalismo, se propone:

a) Una regla fiscal contra-cíclica y un manejo de la deuda que evite el riesgo de refinanciamiento y que base la sostenibilidad fiscal en el predominio de la deuda pública en soles;
b) Una regla monetaria contra-cíclica de tasa de interés, cuya eficiencia supone el desarrollo del mercado de capitales apuntalado por el mercado de deuda pública doméstica en soles; y,
c) Una regla de política de intervenciones cambiarias que se oriente a mantener un tipo de cambio real estable y competitivo, para promover el desarrollo industrial y la diversificación productiva.

Hubiera sido interesante saber si Tanaka también se adhiere al republicanismo, si piensa que hay tradición republicana en el Perú y si comparte la indefinición de republicanismo de Vergara.

5. La utopía republicana para una nueva izquierda (I)[185]

Con la crisis de las ideologías, los partidos políticos pierden identidad porque ya no tienen referentes doctrinarios. Pero esta crisis no cuestiona el ideario democrático ni tampoco pone en duda el papel del mercado. Quizá por esta razón ahora es difícil encontrar agrupaciones de izquierda que se reclamen partidarias de la dictadura del proletariado, que rechacen la práctica democrática y que aboguen por la desaparición de la institución del mercado. En todo esto, aunque de modo general, las organizaciones de izquierda coinciden con las organizaciones denominadas de derecha.

La pérdida de identidad de las organizaciones de izquierda, sin embargo, es menos dramática porque puede ser reconstruida con una relectura del pensamiento republicano sobre la libertad, la democracia, el Estado y el mercado, a partir de los valores fundacionales que heredó de la tradición republicana: la emancipación social, el énfasis en lo público y la virtud cívica (Pocock, 2002; Dunn, 1995; Skinner, 1998; Pettit, 1999; Viroli, 2001). Estos valores fueron empobrecidos durante los siglos XIX y XX con la hegemonía del pensamiento liberal (y neoliberal), que despolitizó y privatizó la vida pública, y propició la generación de asimetrías de poder, afectando la democracia y la libertad.

185 Publicado en *Diario Uno*, el sábado 1 de marzo de 2014.

La libertad como no-dominación

La concepción republicana de la libertad es distinta de la concepción liberal porque considera al individuo como un ser social que no puede existir totalmente solo. La autonomía individual que reclaman los liberales priva al hombre de la sociabilidad para supuestamente preservar su libertad. El hombre dedicado solo a la realización de sus intereses materiales carece de interés por su comunidad. El republicanismo es contrario a esta doctrina, que conduce a la tiranía de los individuos y que antepone lo económico a lo político.

Los liberales defienden una idea de libertad totalmente formal, «como simple isonomía frente a la ley y como ausencia de interferencia». Esta libertad sin obstáculos ha terminado convertida —como apunta Eloy García (citando a Isaiah Berlin)— «en un mero instrumento de goce material y no en un fin en sí mismo al servicio de los grandes valores humanos» (2002: 185). Para el republicanismo la libertad es ausencia de dominación. Las personas no pueden ser libres si no disponen de condiciones materiales de existencia. Para garantizar esta libertad, según Polanyi, debe haber un diseño institucional o una regulación política-jurídica, y también económica. «Si un Estado está comprometido con el progreso de la causa de la libertad como no-dominación entre sus ciudadanos —dice Pettit—, no puede menos que adoptar una política que promueva la independencia socioeconómica» (1999: 209).

La pertenencia en comunidad implica armonizar la libertad y la autonomía con la búsqueda del bien común. Pero, para el republicanismo, como nos recuerda Casassas, la vida social no es un espacio políticamente neutral; «no es un espacio sin relaciones de poder, en donde los actores sociales se limitan a la firma de contratos, libre y voluntariamente» (Casassas, 2008: 139). Por lo tanto, la libertad no es exógena a la vida social. Se alcanza y se mantiene por medios políticos, construyendo lo que Adam Smith denominaba cortafuegos con el fin de impedir la dominación social.

El Estado constitucional y la democracia republicana

Si bien el ideario democrático no es teóricamente cuestionado, con la crisis de ideologías, la lógica de la política ha sido sustituida por la lógica del poder en el Estado constitucional. Eloy García afirma que

> […] la lucha por el liderazgo, la dominación y la consecución de un séquito ha reemplazado a las ideas entendidas como instrumento de transformación desde la razón y la ilusión utópica de una realidad construida en la convivencia colectiva. Y es que, sin ideología, el Estado constitucional-representativo fundado en la confrontación política de los partidos, se ve privado de toda su sustancia y reducido a una mera estructura formal de poder destinada a imponer una voluntad a los gobernados (2002: 186).

El desplazamiento de la política por la lógica del poder ha afectado la esencia de la democracia: «los partidos desprovistos de ideología se convierten solo en estructuras de poder». La práctica de la dominación prescinde de la política como «forma de organizar la convivencia colectiva del hombre en comunidad, y anula su carácter de ciudadano». El obrar político del ciudadano se reduce al momento de elegir a sus representantes y cuando los grupos de poder privados asumen el control mediático de la sociedad, se anula en la práctica la libertad de los electores.

Se trata entonces de restituir a la democracia constitucional la virtud cívica: «piedra angular de la vida en común en una sociedad civil plural, diferenciada». Esta restitución debe ser acompañada del perfeccionamiento de los controles democráticos que permitan evitar, lo que Antonio Rivera llama, «la patológica oligarquización del Estado [o] la usurpación del espacio político por una minoría» (2008: 193 y 201). Nuevos mecanismos de control constitucional de los representantes elegidos por el pueblo y la limitación recíproca de los poderes, incluido el poder económico, harán posible el retorno de la política como lazo de conexión social; el retorno de la virtud cívica o del deber de participar en la esfera política.

Libertad y Estado republicano democrático no son excluyentes. El Estado democrático debe garantizar los derechos sociales de los ciudadanos y su independencia económica como requisito de su independencia política. Pero se trata de un Estado democráticamente controlado, contestable, que rinde cuentas, y que promueve la participación ciudadana.

6. La utopía republicana para una nueva izquierda (II)[186]

La defensa de la libertad y los derechos de las personas, así como la construcción de una democracia republicana, deben ser dos de los elementos constitutivos de la nueva izquierda. La libertad es ausencia de dominación en «presencia de otras gentes, no ausencia de dominación lograda merced al retiro de la vida ciudadana»; por consiguiente, supone luchar por la generación de las condiciones materiales para su ejercicio. La democracia republicana, por su parte, es concebida no solo por la manera en que se instaura (la voluntad general del pueblo), sino también por la manera en que se practica: la división y limitación recíproca de los poderes y la preservación de la pluralidad, pero también la posibilidad que tiene el pueblo —de acuerdo con Pettit— de disputar las decisiones del gobierno. Para que el gobierno sea del pueblo y para el pueblo, se debe «fomentar la virtud cívica, la ciudadanía activa, los espacios de expresión, de cuidados y control o supervisión sobre los distintos órganos de gobierno, especialmente los representativos y elegidos» (Pettit, 1999: 325).

La concepción republicana del mercado

El otro elemento constitutivo de la identidad de la nueva izquierda es la concepción del mercado como institución social que puede diseñarse para lograr la expansión de la libertad y democracia republicanas. Gran parte de la izquierda cometió el error de «cederle» la institución del mercado a la derecha liberal. El neoliberalismo exacerbó este prejuicio de la izquierda al contraponer el mercado al Estado y la economía a la política. Para los neoliberales «la economía domina la vida social y la rentabilidad privada domina la economía». Proponen que el mercado y las empresas privadas operen sin restricciones, con lo cual facilitan la constitución de poderes económicos que limitan la libertad y la democracia: no rinden cuentas a nadie y transforman las democracias en plutocracias.

La nueva izquierda tiene que rescatar al mercado del ámbito neoliberal y restituirle, de acuerdo con el pensamiento republicano, su carácter de institución social y su capacidad de mecanismo de inclusión social. Como institución social, el mercado «permite un amplio rango de diseño institucional». Puede, por ejemplo, como señala David Casassas, introducirse «medidas de política

186 Publicado en *Diario Uno*, el sábado 8 de marzo de 2014.

para reforzar la esfera de la existencia social autónoma y de la independencia material de todos los individuos de la sociedad, sin erosionar su posición social como actores económicos libres que son capaces de hacer contratos libre y voluntariamente» (Casassas, 2010: 419).

En la articulación y reproducción del orden social, el mercado tiene importancia fundamental porque permite asignar determinados bienes y recursos de modo descentralizado. Este papel es totalmente compatible con el objetivo de mejorar las condiciones de vida al que todo ser humano aspira y que este mejoramiento —como señalaba Adam Smith y reitera David Casassas— ocurra en una comunidad plural, diversa y socialmente no fracturada. En otras palabras, el mercado puede permitir la extensión de la libertad y la inclusión social, cuando la sociedad está constituida por individuos libres e iguales, cuando esta sociedad es una comunidad sin dominación social. Este papel del mercado, de acuerdo con el pensamiento republicano, se construye políticamente. El Estado tiene el papel de eliminar las fuentes institucionales y sociales de poderes económicos que ponen en riesgo la libertad y derechos de los individuos, y erosionan la esencia de la democracia.

El Estado como creador de mercado

En sociedades atrasadas donde existen poblaciones y regiones no integradas a la economía de mercado «moderna», donde la «comunidad política territorializada» no ha terminado de construirse, el Estado tiene que asumir su papel de creador de mercados para articular la economía con la geografía y la demografía. En las sociedades desarticuladas y atrasadas, las decisiones descentralizadas de inversión se orientan solo hacia aquellas áreas donde los mercados están desarrollados. La asignación de recursos tiene un problema de orientación; y si el Estado no elimina las restricciones para que esta asignación se extienda a lo largo y ancho de toda la nación, el carácter fracturado y desarticulado de la sociedad se reproduce en el tiempo.

El pensamiento liberal y neoliberal no tienen una explicación acerca de cómo se crean los mercados. Tratan de las fallas del mercado, y lo suponen dado. De acuerdo con el pensamiento republicano y a los aportes de Karl Polanyi, «la economía de mercado es una forma de organizar la producción y distribución de bienes que exige una organización social y política adecuada a su estructura de funcionamiento. En este sentido es un sistema político-económico, cuyo diseño y construc-

ción debe permitir asegurar a cada ciudadano su independencia material y por lo tanto su libertad individual y colectiva» (Polanyi, 2007 [1944]: 120). Entonces, el sistema de mercado también puede constituirse en el mecanismo institucional de articulación de la economía con la geografía y demografía en sociedades fracturadas como la peruana. «Para extender la libertad y hacer de los pobres y desposeídos ciudadanos igualmente libres se requiere un Estado fuerte, pero democráticamente controlado, contestable y participado» (2007 [1944]: 316).

El sistema de mercado es un mecanismo institucional que hace posible el avance o retroceso de la libertad. Es posible entonces construirlo para que sea compatible con la libertad y la democracia republicanas. El objetivo de una sociedad libre y justa, no implica la supresión del mercado sino, como recuerda Polanyi, su regulación y adecuación a dicho objetivo. El papel del Estado tiene que ser el de limitar la generación de poderes económicos que «interfieren arbitrariamente en la vida de los demás, o que les permite definir políticamente el funcionamiento o normas de la sociedad».

7. La utopía republicana para una nueva izquierda (final)[187]

Mientras el liberalismo combate el intervencionismo del Estado y postula su neutralidad económica; el republicanismo le otorga un papel promotor de la libertad y la democracia y no lo contrapone al mercado. El Estado republicano debe asegurar el ejercicio pleno de la libertad, mediante la generación de condiciones materiales de existencia a todos los que carecen de ellas. Además, debe promover la virtud cívica y el ejercicio de la ciudadanía, así como incorporar mecanismos constitucionales de evaluación y control de los gobernantes elegidos por el pueblo para impedir que gobiernen en función de los intereses de minorías económicas. Debe, igualmente, promover el desarrollo de mercados y ejercer, al mismo tiempo, una tarea regulatoria para evitar la acumulación de poder económico. El mercado como institución social puede diseñarse para lograr la expansión de la libertad y democracia. Con el republicanismo, entonces, cambiará el modo de hacer política porque se recuperará su carácter de instrumento de justicia social. Así, una nueva izquierda, practicante de un nuevo modo de hacer política, no puede ser estatista ni antimercado.

187 Publicado en *Diario Uno*, el sábado 15 de marzo de 2014.

Republicanismo y construcción de la nación

La universalización de la libertad republicana supone la inclusión ciudadana de la mayoría pobre y excluida económica, social y políticamente. Esta exclusión es dramática en países poco integrados o desarticulados como Perú, que responde a un solo Estado, pero no constituye una sola nación. Las elites empresariales y políticas, que detentaron el poder de este Estado, perpetuaron la desigualdad de ingresos y de acceso a servicios sociales básicos, con lo cual mantuvieron alejada de la modernidad a la población de la sierra y de la selva del país. Con ello reprodujeron su desarticulación económica, social y política, e impidieron la construcción de una nación o comunidad política de ciudadanos libres y con iguales derechos.

La práctica de una democracia republicana en nuestro país debe, por lo tanto, contribuir también a la construcción de la nación, y generar condiciones materiales de existencia a los pueblos excluidos de la sierra y de la selva, respetando sus derechos y evitando daños al medio ambiente. Este es el requisito para el ejercicio pleno de su libertad y el fortalecimiento de la democracia. Ahora bien, la ausencia o poco desarrollo de los mercados internos es la otra cara de la perpetuación de la desigualdad y desarticulación del país. Cuando no hay mercados o estos están poco desarrollados —decimos parafraseando al Marx republicano—, las poblaciones pobres y excluidas no llevan en el bolsillo su conexión con la sociedad.

El mercado como institución social puede tener un papel integrador y, por lo tanto, contribuir, con su expansión y desarrollo a la construcción de una nación, integrada social y políticamente, con igualdad de oportunidades y de acceso a la justicia, educación, salud y servicios básicos. Su diseño institucional debe ser compatible con un orden republicano, donde los hombres son libres porque tienen las condiciones materiales para serlo. Asimismo, debe ser compatible con un Estado que promueva activamente el desarrollo de los mercados y que los regula para impedir la acumulación de poder económico, que es el origen de la exclusión social y política.

Republicanismo y globalización económica

Nuestro país llegó a la era de la globalización económica sin terminar de construir la nación. La acumulación desregulada de capital y de grandes fortunas, que caracteriza a esta globalización, ha acentuado la miseria y exclusión social de centenares de millones de personas. Este contexto global se ha convertido en

una seria amenaza no solo para la libertad de estas personas, sino también para la autodeterminación soberana de muchos países del llamado «tercer mundo».

El modelo económico neoliberal difundido con esta globalización ha acentuado en nuestro país el extractivismo político y económico. La economía funciona con impulsos externos y con actividades primarias que no respetan la ecología y, por lo tanto, los derechos de los pueblos indígenas. No es endógeno ni contribuye a la articulación del país. Su carácter no inclusivo exacerba la crisis de la democracia representativa porque incrementa la desigualdad y los conflictos sociales, al mismo tiempo que perpetúa la exclusión y la ausencia de condiciones materiales de la libertad de dichos pueblos. Tampoco promueve el desarrollo y expansión de mercados internos: su carácter especializado es contrario a la industrialización y la diversificación productiva.

La libertad y la ciudadanía republicanas son incompatibles con las relaciones de dominación y la dependencia material. La desigualdad resultante de la constitución de poderes económicos atenta contra la libertad y la democracia. De la misma manera, la soberanía de un Estado es incompatible con la dependencia económica de poderes extranjeros. Sin el uso autónomo de sus recursos naturales para el desarrollo nacional, no hay ejercicio pleno de su soberanía. La convivencia democrática en el concierto internacional, en condiciones de igualdad, y con una economía abierta, supone la existencia de Estados soberanos con condiciones materiales que les permite interactuar libremente.

Entonces, en consonancia con el pensamiento republicano, el carácter nacional de la transformación que requiere nuestro país, tiene que ser una reacción de autodeterminación nacional frente a las presiones de la globalización para desmantelar todos los estándares regulatorios (abaratamiento del costo del trabajo y flexibilización laboral, liberalización total del comercio y de los flujos de capital internacional, estímulos tributarios al capital extranjero, etc.). La autodeterminación nacional, el ejercicio soberano de las políticas económicas y el fortalecimiento de la democracia son incompatibles con esta globalización que especializa y no diversifica el aparato productivo del país.

«Las grandes desigualdades sociales —dice Raventós— son las causas de la falta de libertad. Por esta razón el republicanismo democrático promueve mecanismos institucionales para que la ciudadanía tenga la existencia material, fundamento de la libertad plenamente garantizada» (Raventós, 2007: 88). Esto es válido tanto para la libertad del individuo como para la autodeterminación de las naciones.

BIBLIOGRAFÍA

ABELLÁN LÓPEZ, María Ángeles

2014 «Republicanismo contemporáneo y representación. Una ineludible convergencia». *Redalyc, Política,* Vol. 52, n.º 1 pp. 195-210.

ACEMOGLU, Daron y James ROBINSON

2012 *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity, and Poverty.* New York: Crown Business.

ARON, Raymond

1981 «Max Weber y la política de poder». *Papers: revista de sociología*, n.º 15, pp. 33-53.

ARROW, Kenneth

1962 «The economic implications of learning by doing». *Review of Economic Studies*, Vol. 29, n.º 3, pp. 155-173.

AYALA, Fernando y David MARTINEZ

2007-2008 «Socialdemocracia y republicanismo cívico: El renacer de las ideas republicanas». *Casa del tiempo,* Vol.1, n.º 2-3, pp.62-67. México D. F.: Universidad Autónoma de México.

BANCO MUNDIAL

2011 *Perú en el umbral de una nueva era: Lecciones y desafíos para consolidar el crecimiento económico y un desarrollo más incluyente*. Washington D.C.: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial

2010 *El mercado laboral peruano durante el auge y caída.* Informe n.º 50915-PE. Washington D.C.

BARREIX, Alberto; ROCA, Jerónimo y Luiz VILLELA

2006 *Política fiscal y equidad: estimación de la progresividad y capacidad redistributiva de los impuestos y el gasto público social en los países de la Comunidad Andina*. Inter-American Development Bank.

BASADRE, Jorge

1984 [1931] *Perú: Problema y Posibilidad*. 4ª edición. Lima: Consorcio técnico.

BELAUNDE TERRY, Fernando

1959 *La conquista del Perú por los peruanos*. Lima: Ediciones Tawantisuyu.

BERLIN, Isaiah

1988 *Los cuatro ensayos sobre la libertad*. Madrid: Alianza Editorial.

BHADURI, Amit

2008 *Growth and employment in the era of* globalization*: Some lesson from the Indian experience*. ILO Asia-Pacific Working Paper Series. Nueva Delhi: ILO.

BHADURI, Amit y Stephen MARGLIN

1990 «Unemployment and the real wage: the economic basis for contesting political ideologies». *Cambridge journal of Economics*, Vol. 14, n.º 4, pp. 375-393.

CABALLÉ, Anna

2005 *Carlos Castilla del Pino: cinco conversaciones sobre la psiquiatría, la felicidad, la memoria, los libros*. Barcelona: Ediciones Península.

CASAR, José y Jaime ROS

2004 « ¿Por qué no crecemos?» *Nexos* [en línea]. Consulta: 1 de octubre del 2014. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=11271>

CASASSAS, David

2010 *La ciudad en llamas: La vigencia del republicanismo comercial de Adam Smith*. Barcelona: Montesinos.

2008 «En torno a las condiciones materiales de la libertad: la renta básica como fundamento de la sociedad civil». *Revista Latinoamericana de Filosofía*, Vol. 4, n.º 1, pp.137-154.

CASASSAS, David y Daniel RAVENTÓS

2007 «Propiedad y libertad republicana la renta básica como derecho de existencia para el mundo contemporáneo». *Sin Permiso*, n.º 2, pp. 35-69.

CASS, David

1965 «Optimum growth in an aggregative model of capital accumulation». *Review of Economic Studies*, Vol. 32, pp. 233-240.

CEPAL

2012 *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*. Informe anual. Santiago de Chile.

2009 *Panorama Social de América Latina.* Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2009. Santiago de Chile.

CIMOLI, Mario

2005 *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina.* CEPAL. Santiago de Chile.

CLARK , John B.

1913 «The minimum wage». *Atlantic Monthly*, Vol. 112, n.º 3, pp. 289-297.

CLARK, John M.

1929 *Social Control of Business*. Chicago: University of Chicago Press.

COLLIER, Ruth B. y David COLLIER

1991 *Shaping the political arena. Critical Junctures, the labor movement, and the regime dynamics en Latin America.* New Jersey: Princeton University Press.

CRUZ SACO, Maria; MENDOZA, Juan y Bruno SEMINARIO

2014 *El sistema provisional del Perú: Diagnóstico 1996-2013, proyecciones 2014-2050 y reforma.* Documento de discusión DD/14/11. Centro de investigación de la Universidad del Pacífico.

CxC (Ciudadanos por el Cambio)

2010 *La Gran Transformación. Plan de Gobierno 2011-2016.* Lima: Comisión del Plan de Gobierno del Partido Nacionalista.

DANCOURT, Oscar y Renzo JIMÉNEZ

2010 *Perú: lecciones de la recesión de 2008-2009.* Documentos Técnicos. Iniciativa para la Transparencia Internacional.

DE FRANCISCO, Andrés

2007 *Ciudadanía y democracia. Un enfoque republicano.* Madrid: Los libros de la Catarata.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2005 El futuro de los sistemas de pensiones. Hacia una nueva relación entre el sistema público y el privado. Informe Defensorial n.º 29. Lima, noviembre.

DOMENECH, Antoni

2004 *El eclipse de la fraternidad: Una revisión republicana de la tradición socialista.* Barcelona: Editorial Crítica.

DUNN, John

1995 *The history of political theory and other essays.* Cambridge University Press.

1994 «Introduction: Crisis of the Nation State?». *Political Studies*, Vol. 42, pp. 3-15.

1969 *The political thought of John Locke*. Cambridge University Press.

EICHENGREEN, Barry y Ashoka MODY

1998 «Interest Rates in the North and Capital Flows to the South: Is there a Missing Link?». *International Finance*, Vol. 1, n.º 1, octubre, pp. 35-58.

FERNÁNDEZ LIRIA, Carlos; FERNÁNDEZ LIRIA, Pedro y Luis ALEGRE.

2007 *Educación para la ciudadanía. Democracia, capitalismo y Estado de Derecho*. Madrid: Ediciones Akal.

FERRERO, Rómulo

1943 «La Realidad Económica del Perú». *El Trimestre Económico*, Vol. 9, n.º 36, pp. 591-613. Lima: Fondo de Cultura Económica.

FFRENCH-DAVIS, Ricardo

2002 «El impacto de las exportaciones en el crecimiento de Chile». *Revista de la CEPAL,* abril de 2002, n.º 76, pp. 143-160. Santiago de Chile.

FMI

2012 *The Liberalization and Management of Capital Flows: An Institutional View*. IMF, 14 de noviembre de 2012. Disponible en: < http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/111412.pdf>

2010 *Capital Inflows: the Role of Controls.* IMF staff position note SPN/10/04. Research Department, 19 de febrero de 2010. Disponible en: < https://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2010/spn1004.pdf>

FRANKEL, Marvin

1962 «The production function in allocation and growth: a synthesis». *American Economic Review*, Vol. 52, pp. 995-1022.

FRENKEL, Roberto

2005 *Tipo de cambio real y empleo en Argentina, Brasil, Chile y México*. Bogotá: Colegio de Estudios Superiores de Administración y Múnera Editores.

GANOZA DURANT, Carlos y Andrea STIGLICH WATSON

2015 *El Perú esta Calato. El falso milagro de la economía peruana y las trampas que amenazan nuestro progreso*. Lima: Editorial Planeta.

GARCIA, ELOY

2012 « ¿Es Colombia un estado corrupto? La corrupción como problema jurídico y como estado sociológico-moral. Una reflexión sobre el presente de Colombia en el tiempo de los "eveilleurs" (los desmitificadores de sueños)», *Vniversitas*, n.º125, pp. 187-217.

2010 «*Istorie Fiorentine* de Maquiavelo: una primera definición moderna de corrupción».*Quaderns d'Italia*, n.º 15, pp. 117-126.

2009 «El Maquiavelo de Don Manuel García-Pelayo. Algunas reflexiones sobre el significado de la aportación de la teoría del estado al derecho político desde la perspectiva del actual momento del derecho constitucional». *Revista de Derecho Político*. n.º 75-76, pp. 101-121. Universidad de Vigo.

2002 «John Rawls versus John Pockok: Justicia frente a» Buen Gobierno»». *Teoría y realidad constitucional*, n.º 10-11, pp.181-202.

2000 *Estado Constitucional ante su «Momento Maquiavélico»*. Cuadernos Civitas. Madrid: Civitas Ediciones, S. L.

HANKE, Steve y Kurt SCHULER

1994 *Currency Board for Developing Countries: A Handbook*. San Francisco: ICS Press.

HAYEK, Friedrich

1985 [1944] *Camino de servidumbre*. Madrid: Alianza Editorial.

HAUGHTON, Jonathan

2006 «Evaluación de la incidencia de los impuestos y el gasto en el Perú». *Informe de equidad fiscal del Perú*. Banco Interamericano de Desarrollo.

HAUSMANN, Ricardo y Dani RODRIK

2002 *Economic development as self-discovery*. Journal of development Economics, Working Paper 8952. Cambridge: National Bureau of Economic Research.

IMBS, Jean y Romain WACZIARG

2003 «Stages of Diversification». *The American Economic Review*, pp. 63-86. Disponible en: <http://www.anderson.ucla.edu/faculty_pages/romain.wacziarg/downloads/stages.pdf>

INEI

2013a *Perú: Evolución de los Indicadores de Empleo e Ingreso por Departamento 2004-2012*. Lima: INEI

2013b *Perú: Compendio Estadístico 2013*, Tomo 1. Lima: INEI

2011 *Perú: Compendio Estadístico 2011*, Tomo 1. Lima: INEI

JIMÉNEZ, Félix

2012 «Empleo y mercado interno en el modelo neoliberal: Una nueva hipótesis sobre el subdesarrollo» En: Garavito, C. e Ismael Muñoz (Eds.). *Empleo y protección social.* Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

2011a *Crecimiento Económico: enfoques y modelos*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

2011b «Producto Potencial, fuentes del crecimiento y productividad en la economía peruana (1950-2008)», *El Trimestre Económico*, Vol. LXXVIII (4), n.º 312, octubre-diciembre de 2011. México: Fondo de Cultura Económica.

JIMÉNEZ, Félix, AGUILAR Giovanna y Javier KAPSOLI

1999 *De la industrialización proteccionista a la desindustrialización neoliberal.* Lima: Consorcio de investigación económica y social.

KALDOR, Nicholas

1975 «Economic Growth and the Verdoorn Law-A Comment on Mr. Rowthorn's Article». *The Economic Journal*, Royal Economic Society, Vol. 85, n.º 340, pp. 891-896.

1966 *Causes of the Slow Rate of Economic Growth of the United Kingdom*. Cambridge University Press.

KALECKI, Michal

1993 [1960] «Unemployment in Underdeveloped Countries». En: Jerzy Osiatynsky (ed.), *Collected Works of Michal Kalecki. Developing Economies*, Vol. V, pp. 3-19.London: Oxford University Press.

KATZ, Richard S. y Peter MAIR

1995 «Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party». *Party Politics*, Vol. 1, n.º 1, pp. 5-31.

KAY, John

2007 «The failure of market failure». *Prospect magazine*, n.º 137, agosto 1.

KEYNES, John M.

2001 [1936] *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero.* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

1933 «National Self-Sufficiency». *Yale Review*, Vol.22, n.º 4, pp. 755-769.

KOOPMANS, Tjalling C.

1965 «On the concept of optimal economic growth».*Pontificae Academiae Scientiarum Scripta Varia,* n.º 28, pp. 225-288.

KOSACOFF, Bernardo y Andrés LÓPEZ

2008 «América Latina y las cadenas globales de valor: Debilidades y potencialidades». *Globalización, Competitividad y Gobernabilidad*, Vol. 2, n.º 1, pp. 18-32.

KRUGMAN, Paul

2015 «Seriously Bad Ideas». *The New York Times´s The Opinion Pages*, 12 de junio del 2015. Disponible en: < http://www.nytimes.com/2015/06/12/opinion/paul-krugman-seriously-bad-ideas.html>

2007 *The conscience of a liberal.* New York: W.W. Norton & Company.

1990 *Rethinking international trade*. Massachusetts Institute of Technology Press

LEVY, Santiago

1980 *Towards a "Sraffian" approach to the theory of international trade*. Doctoral dissertation, Ph. D. Dissertation, Boston University.

LIST, Friedrich

1955 *Sistema nacional de economía política.* Madrid: editorial Aguilar.

LUCAS, Robert

1988 «On the mechanics of economic development». *Journal of monetary economics*, Vol. 22 n.º 1, pp. 3-42. Chicago: University of Chicago.

MATOS MAR, José

2012 *Perú: Estado desbordado y sociedad nacional emergente*. Lima: Editorial Universitaria, Centro de Investigación, Universidad Ricardo Palma.

1984 *Desborde popular y crisis del Estado*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

MAZZUCATO, Mariana

2013 *The Entrepreneurial State: debunking public vs. private sector myths*. Londres: Anthem Press.

Mc EVOY, Carmen

2007 *Homo politicus: Manuel Pardo, la política peruana y sus dilemas, 1871-1878.* Lima: ONPE, PUCP, Instituto Riva Agüero, Instituto de Estudios Peruanos.

1994 *Un proyecto nacional en el siglo XIX: Manuel Pardo y su visión del Perú.* Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

MICHELS, Robert

1968 [1915] *Political parties: A sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy*. New York: The Free Press.

MILL, Stuart

2008 [1869] *La esclavitud femenina.* Madrid: Artemisa Ediciones.

MODENESI, André de M. y Rui L. MODENESI

2008 «Capital Control and Financial Liberalization: Removing the Ideological Bias». *Journal of Past Keynesian Economies*, Vol. 30, n.º 4, pp. 561-582.

NELSON, Richard y Howard PACK

1998 *The Asian Miracle and the modern Growth Theory*. World Bank, Development Research Group, Policy Research working paper n.º 1881.

NORTH, Douglass

1990 *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.

OSTRY, Jonathan, Atish GHOSH y Marcos CHAMON

2012 *Two Targets, Two Instruments: Monetary and Exchange Rate Policies in Emerging Market Economies*. FMI, febrero 2012. Disponible en <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2012/sdn1201.pdf> (Consultado el 24/3/2012).

PALLEY, Thomas

2012 *From Financial Crisis to Stagnation: The Destruction of Shared Prosperity and the Role of Economics*. New York: Cambridge University Press.

2002 «A New Development Paradigm Domestic Demand-Led Growth. Why it is needed & how to make it happen». *Foreign Policy in Focus*.Setiembre, pp. 1-8.

PARRINELLO, Sergio

1988 «"On Foreign Trade" and The Ricardian Model of Trade». *Journal of Post Keynesian Economics,* Vol. 10, n.º 4, pp. 585-601.

PETTIS, Michael

2014 «Will the reforms speed growth in China?». *Michael Pettis' China Financial Markets.* Disponible en: <http://blog.mpettis.com/2014/01/will-the-reforms-speed-growth-in-china/> (Consultado el 05/01/2014).

PETTIT, Philip

1999 *Republicanismo. Una teoría sobre la libertad y el gobierno.* Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica

POCOCK, John

2002 *El momento maquiavelico: El pensamiento político florentino y la tradición republicana atlántica* .Madrid: Tecnos.

POLANYI, Karl

2007 [1944] *La Gran Transformación Crítica del liberalismo económico.* Última edición. México: Fondo de Cultura Económica.

RAO, Vijendra K.R.V.

1952 «Investment, Income and the Multiplier in an Underdeveloped Economy». En: Agarwala A.N. y Signh S.P. (Eds.). *Indian Economic Review*, *The economics of Underdevelopment*, pp. 205-254. Londres: Oxford University Press.

RAVENTÓS, Daniel

2007 *Las condiciones materiales de la libertad*. Barcelona: Editorial El Viejo Topo.

REBELO, Sergio

1991 «Long Run Policy Analysis and Long Run Growth». *Journal of Political Economy*, Vol. 99, n.º 3, pp. 500-521.

RICARDO, David

2012 [1817] *On the Principles of Political Economy, and Taxation*. London: John Murray.

RIVERA, Antonio

2008 «Apología del republicanismo democrático». *Res publica,* n.º 20, pp. 193-201.

RODRÍGUEZ GUERRA, Roberto

2013 «El triunfo y las crisis de la democracia liberal». *Política y Sociedad,* Vol. 50, n.º 2, pp. 657-679

RODRIK, Dani

2014a «¿Son los servicios las nuevas manufacturas?». *Project Syndicate*, *The world's opinion page*, 13 de octubre de 2014. Disponible en:<http://www.project-syndicate.org/commentary/are-services-the-new-manufactures-by-dani-rodrik-2014-10?version=spanish&barrier=true>

2014b «Death by Finance». *Project Syndicate, The world´s opinion page*, 10 de febrero de 2014. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/dani-rodrik-reviews-the-fundamental-lessons-about-emerging-economies-that-economists-have-refused-to-learn>

2013 *The Past, Present, and Future of Economic Growth*. Global Citizen Foundation Working Paper 1.

2011 «El imperativo manufacturero». *Project Syndicate*, *The world's opinion page*, 10 de agosto. Disponible en:<http://www.project-syndicate.org/commentary/the-manufacturing-imperative?version=spanish&barrier=true>

2010a «El regreso de la política industrial». *Project Syndicate*, *The world's opinion page*, 12 de abril del 2010. Disponible en:<http://www.project-syndicate.org/commentary/the-return-of-industrial-policy?version=spanish&barrier=true>

2010b «Stunning IMF policy reversal sets the stage for Robin Hood». *The star's opinion*, 22 de marzo del 2010. Disponible en: <http://www.thestar.com/opinion/2010/03/22/stunning_imf_policy_reversal_sets_the_stage_for_robin_hood.html>

2004 *Industrial policy for the twenty first century.* Faculty Research Working Papers Series, RWP04-04.Cambridge: Harvard University.

ROMER, Paul M.

1986 «Increasing Returns and Long Run Growth». En: *Journal of Political Economy*, vol. 94, n.º 5, pp. 1002-1037.

ROMERO REYES, Antonio

2010 «Economía Nacional con Poder Popular». *Agencia Latinoamericana de Información, América Latina en movimiento*. Consulta. 18 de mayo del 2010. Disponible en: <http://www.alainet.org/es/active/38265 >

ROS BOSCH, Jaime

2013a *Rethinking Economic Development, Growth, and Institutions*. Oxford: Oxford University Press.

2013b *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México.* México D.F.: Colegio de México.

2009 «Estancamiento y crisis de la economía mexicana». *XVIII Conferencia Internacional de la AFEIEAL, Facultad de Economía, UNAM,* abril.

1988 *Industrial Organization and Comparative advantage in Mexico's Manufacturing Trade* (mimeo). Indiana.

1987 «Crecimiento económico, comercio internacional y patrón de especialización». *Revista de Estudios Económicos*, Vol. 2, n.º 1, pp. 113-132.Colegio de México.

SEMINARIO, Bruno y Nikolai ALVA

2013 «El PIB, tres siglos pasados y media centuria venidera». En: Seminario, Bruno; Sanborn, Cynthia y Nikolai Alva (Eds.). *Cuando despertemos en el 2062: visiones del Perú en 50 años.* Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

SKINNER, Quentin

2009 *El artista y la filosofía política: el Buen Gobierno de Ambrogio Lorenzetti*. Madrid: Editorial Trotta.

2008 *Hobbes and republican liberty*. Cambridge University Press

1998 *Liberty before liberalism.* Cambridge University Press.

SMITH, Adam

2004 [1759] *Teoría de los sentimientos morales*. Vol. 2. México D.F.: Alianza Editorial.

1958 [1776] *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. Vol. 1 México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

SOLOW, Robert

1956 «A contribution to the Theory of Economic Growth». *The quarterly journal of economics*, Vol. 70, n.º 1, pp. 65-94.

STEINDL, Josef

1979 *Madurez y Estancamiento en el Capitalismo Norteamericano.* México D.F.: Siglo XXI.

TOBIN, James

1998 *Financial Globalization: Can National Currencies Survive?.* Washington, D. C.: World Bank.

1978 «A proposal for International Monetary Reform». *The Eastern Economic Journal*, Vol. 4, n.º 3-4, pp. 153-159. Cowles Foundation for Research in Economics, Yale University.

TODOROV, Tzvetan

2012 *Los enemigos íntimos de la democracia*. Barcelona: Galaxia Gutenberg, Círculo de Lectores.

2010 *La experiencia totalitaria*. Barcelona: Círculo de Lectores, Galaxia Gutenberg, Círculo de Lectores.

TORRES, Danilo y Enrique GILLES

2013 «Estructura tecnológica de las exportaciones industriales en América Latina (1990-2010)». *Administer,* n.º 22, pp. 96-111.

UJALDON, Enrique

2008 *La construcción de la libertad en Adam Smith*. Madrid: Biblioteca Nueva.

VELA MELÉNDEZ, Lindon

2014 «"La gran contratación" de agentes para que cumplan el encargo del pueblo peruano en el nivel local y regional. Una breve explicación desde la teoría económica (Principal-Agente); extrapolada a la política peruana». Lambayeque: Instituto de Economía y Desarrollo. Escuela de Economía. Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo. Disponible en:<http://web.ua.es/es/giecryal/documentos/elecciones-peru.pdf?noCache=1411141109623>

VERGARA, Alberto

2013 *Ciudadanos sin república. ¿Cómo sobrevivir en la jungla política peruana?.* Lima: Editorial Planeta.

VIROLI, Maurizio

2001 «El significado de la libertad». *Revista de libros de la Fundación Caja de Madrid,* n.º 52, pp.6-8.

WEBER, Max

2014 [1922] *Economía y sociedad.* México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

1998 [1919] «La ciencia como vocación y La política como vocación». *El político y el científico.* Buenos Aires: Alianza.

1969 [1905] *La ética protestante y el espíritu del capitalismo.* Barcelona: Península.

WICKSELL, Knut

1977 [1901] *Lectures on Political Economy.* Tomo I. New Jersey: Augustus M. Kelley Publishers.

WILLAMSON, Jeffrey G.

2011 *Trade and Poverty. When the Third World fell Behind*. Cambridge, MA: MIT Press.

YOUNG, Allyn

1928 «Increasing Returns and Economic Progress». *The Economic Journal*, Vol. 38, n.º 152, diciembre de 1928, pp. 537-542.

Se terminó de imprimir en los talleres de
Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156, Breña
Correo e.: tareagrafica@tareagrafica.com
Página web: www.tareagrafica.com
Teléf. 332-3229 Fax: 424-1582
Mayo 2016, Lima - Perú

ISBN: 978-612-45630-5-8
9 786124 563058